



3 1761 11649245 5









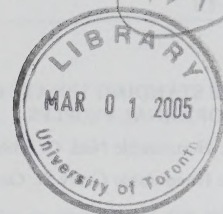




Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492455>





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

Tuesday, October 19, 2004  
Wednesday, October 27, 2004 (in camera)  
Wednesday, November 3, 2004 (in camera)

Le mardi 19 octobre 2004  
Le mercredi 27 octobre 2004 (à huis clos)  
Le mercredi 3 novembre 2004 (à huis clos)

**Issue No. 1**

**Organizational meeting and  
Future Business**

**Fascicule n° 1**

**Réunion d'organisation et  
travaux futurs**

INCLUDING:  
THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE  
(Expenses of the Committee incurred during the  
Third Session of the Thirty-seventh Parliament —  
rule 104)

Y COMPRIS :  
LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ  
(Dépenses du comité encourues au cours de la troisième  
session de la trente-septième législature —  
article 104 du Règlement)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.)	* Kinsella (or Stratton)
Angus	Léger
Buchanan, P.C.	Mercer
Christensen	Pearson
Fitzpatrick	Trenholme Counsell
Gustafson	Watt

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*October 27, 2004*)

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 1, 2004*)

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.)	* Kinsella (ou Stratton)
Angus	Léger
Buchanan, C.P.	Mercer
Christensen	Pearson
Fitzpatrick	Trenholme Counsell
Gustafson	Watt

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 27 octobre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 1<sup>er</sup> novembre 2004*).



## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 19, 2004

(1)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:40 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, for the purpose of holding its organization meeting, pursuant to rule 88.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Trenholme Counsell (6).

*In attendance:* From the Library of Parliament: Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 88, the Clerk of the Committee presided over the election of the Chair.

It was moved by the Honourable Senator St. Germain, P.C., that the Honourable Senator Sibbeston do take the Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Gustafson, that the Honourable Senator St. Germain, P.C., be Deputy Chair of this committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Léger:

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be composed of the Chair, the Deputy Chair and one other member of the Committee to be designated after the usual consultations; and

That the Subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to its agenda, to invite witnesses and schedule hearings.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator St. Germain, P.C.:

That the Committee print its Proceedings; and

That the Chair be authorized to set the number to meet demand.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Gustafson:

That pursuant to rule 89, the Chair be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of the evidence when a quorum is not present, provided that a member of the committee from both the government and the opposition be present.

The question being put on the motion, it was adopted.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 19 octobre 2004

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 40 dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, pour tenir sa séance d'organisation conformément à l'article 88 du Règlement.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Trenholme Counsell (6).

*Également présente :* Lisa Patterson, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 88, la greffière préside à l'élection à la présidence.

Il est proposé par l'honorable sénateur St. Germain, C.P., que l'honorable sénateur Sibbeston soit président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Gustafson que l'honorable sénateur St. Germain, C.P., soit vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Léger,

Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du vice-président et d'un autre membre du comité désigné après les consultations d'usage; et

Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité relativement au programme, à inviter les témoins et à établir l'horaire des audiences.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur St. Germain, C.P.,

Que le comité fasse imprimer ses délibérations; et

Que le président soit autorisé à déterminer le nombre d'exemplaires imprimés en fonction des besoins.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Gustafson,

Que, conformément à l'article 89 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions, à entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence de quorum, pourvu qu'un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition soient présents.

La question, mise aux voix, est adoptée.

It was moved by the Honourable Senator St. Germain, P.C.:

That the committee adopt the draft first report, prepared in accordance with rule 104.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Léger:

That the committee ask the Library of Parliament to assign research staff to the committee;

That the Chair be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it;

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to retain the services of such experts as may be required by the work of the committee; and

That the Chair, on behalf of the committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses, summaries and draft reports.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Pearson:

That, pursuant to section 32 of the *Financial Administration Act*, and Section 7, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority to commit funds be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee; and

That, pursuant to section 34 of the *Financial Administration Act*, and Section 8, Chapter 3:06 of the *Senate Administrative Rules*, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred individually on the Chair, the Deputy Chair, and the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Trenholme Counsell:

That the Committee empower the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Pearson, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to:

1) determine whether any member of the Committee is on "official business" for the purposes of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy, published in the *Journals of the Senate* on Wednesday, June 3, 1998; and

Il est proposé par l'honorable sénateur St. Germain, C.P.,

Que le comité adopte le premier rapport préliminaire, préparé conformément à l'article 104 du Règlement.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Léger,

Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement d'affecter des attachés de recherche auprès du comité;

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes, au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont renvoyés;

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à faire appel aux services des experts-conseils dont le comité peut avoir besoin dans le cadre de ses travaux; et

Que le président, au nom du comité, dirige le personnel de recherche dans la préparation d'études, d'analyses, de résumés et de projets de rapports.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Pearson,

Que, conformément à l'article 32 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et à l'article 7, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité; et

Que, conformément à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, et à l'article 8, chapitre 3:06 du *Règlement administratif du Sénat*, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée individuellement au président, au vice-président et au greffier du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Trenholme Counsell,

Que le comité autorise le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Pearson que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à :

1) Déterminer si un membre du comité remplit un « engagement public » aux fins de l'alinéa 8(3)a) de la politique relative à la présence des sénateurs, publiée dans les *Journaux du Sénat* du mercredi 3 juin 1998; et



2) consider any member of the Committee to be on "official business" if that member is: (a) attending an event or meeting related to the work of the Committee; or (b) making a presentation related to the work of the Committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator St. Germain, P.C.:

That, pursuant to the Senate guidelines for witness expenses, the Committee may reimburse reasonable travelling and living expenses for one witness from any one organization and payment will take place upon application, but that the Chair be authorized to approve expenses for a second witness should there be exceptional circumstances.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Trenholme Counsell:

That, the Chair be authorized to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media of its public proceedings with the least possible disruption of its hearings; and

That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to allow such coverage at its discretion.

The question being put on the motion, it was adopted.

The Chair informed the committee that the regular time slots for its meetings are Tuesday mornings from 9:30 a.m. to 11:30 a.m. and Wednesday evenings from 6:15 p.m. to 8 p.m.

Lisa Patterson, Researcher, gave a brief outline of what legislation might be brought forth to the committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, that the Chair table the committee's report pursuant to rule 104 in the Chamber.

At 9:55 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, October 27, 2004

(2)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera at 6:18 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Christensen, Gustafson, Hubley, Léger, Sibbeston, St. Germain, P.C., Trenholme Counsell and Watt (9).

2) Considérer qu'un membre du comité remplit un « engagement public » si ce membre : a) assiste à une réception, à une activité ou à une réunion se rapportant aux travaux du comité; ou b) fait un exposé ayant trait aux travaux du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur St. Germain, C.P.,

Que, conformément aux lignes directrices concernant les frais de déplacement des témoins, le comité rembourse les dépenses raisonnables de voyage et d'hébergement à un témoin par organisme, après qu'une demande de remboursement a été présentée, mais que le président soit autorisé à permettre le remboursement de dépenses pour un deuxième témoin de ce même organisme en cas de circonstances exceptionnelles.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Trenholme Counsell,

Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques par les médias d'information électronique, de manière à déranger le moins possible ses travaux, et

Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à permettre cette diffusion à sa discrétion.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le président informe le comité que les périodes réservées aux réunions sont le mardi matin, de 9 h 30 à 11 h 30, et le mercredi soir, de 18 h 15 à 20 h 00.

Lisa Patterson, attachée de recherche, décrit brièvement les instruments législatifs qui pourraient être soumis à l'étude du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu que le président dépose le rapport du comité à la Chambre, conformément à l'article 104 du Règlement.

À 9 h 55, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 27 octobre 2004

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 h 18, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Christensen, Gustafson, Hubley, Léger, Sibbeston, St. Germain, C.P., Trenholme Counsell et Watt (9).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson and Mary Hurley.

Pursuant to rule 92(2)e) of the *Rules of the Senate*, the committee considered a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

It was agreed, that a motion be presented to the Senate requesting a complete and detailed response from Government to the Sixth Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, entitled "Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change," adopted by the Senate on April 1, 2004.

At 7:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 3, 2004

(3)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera at 6:18 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston and St. Germain, P.C. (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson and Mary Hurley.

Pursuant to rule 92(2)e) of the *Rules of the Senate*, the committee considered a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

At 6:35 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Gaëtan Lemay

Clerk of the Committee

*Également présentes :* Lisa Patterson et Mary Hurley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité fait l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Il est convenu de présenter une motion au Sénat pour demander une réponse complète et détaillée de la part du gouvernement au sixième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, intitulé « Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain — Plan d'action pour le changement », adopté par le Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2004.

À 19 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 novembre 2004

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 h 18, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston et St. Germain, C.P. (6).

*Également présentes :* Lisa Patterson et Mary Hurley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité fait l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

À 18 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, October 19, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

**FIRST REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 104 of the Rules, that the expenses incurred by the Committee during the Third Session of the Thirty-seventh Parliament are as follows:

With respect to its examination and consideration of legislation:

Professional Services	\$ 941.00
Transportation	\$ 0.00
Other, Miscellaneous	\$ 0.00
Witness Expenses	\$7,602.00
<b>Total</b>	<b>\$8,543.00</b>

2. During the session, the Committee held 4 meetings, heard 14 witnesses and submitted 2 reports. Notably, it examined Bill C-11, An Act to give effect to the Westbank First Nation Self-Government Agreement.

Respectfully submitted,

*Le président,*

**NICK SIBBESTON**

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 19 octobre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

**PREMIER RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déférées, dépose, conformément à l'article 104 du Règlement, le relevé suivant des dépenses encourues à cette fin par le comité au cours de la troisième session de la trente-septième législature :

Relatif à son étude des mesures législatives :

Services professionnels	941,00 \$
Transport	0,00 \$
Autres dépenses	0,00 \$
Dépenses des témoins	7 602,00 \$
<b>Total</b>	<b>8 543,00 \$</b>

Durant la session, le Comité a tenu 4 réunions, entendu 14 témoins, et déposé 2 rapports. Il a notamment étudié le projet de loi C-11, Loi portant mise en vigueur de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, October 19, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:40 a.m., pursuant to rule 88 of the *Rules of the Senate*, to organize the activities of the committee.

[English]

**Ms. Gaétane Lemay, Clerk of the Committee:** Good morning, senators. As the new clerk of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, it is my duty to preside over the election of a chair of this committee. I am ready to receive a motion to that effect.

**Senator St. Germain:** I move Senator Sibbeston be the chair, Madam Clerk.

**Ms. Lemay:** Is there any other motion?

It is moved by the Honourable Senator St. Germain that the Honourable Senator Sibbeston do take the chair of this committee. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Ms. Lemay:** Carried. I would invite Senator Sibbeston to take the chair for the remainder of the meeting.

**Senator Nick G. Sibbeston (Chairman)** in the chair.

**The Chairman:** I am honoured and will do my very best to be a good chairman for the next four years.

Members have a proposed agenda, which has a list of motions with which we ought to deal.

The next motion is the election of deputy chair. Is there a mover to have someone appointed deputy chair?

**Senator Gustafson:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Gustafson that Senator St. Germain be deputy chairman of this committee. Are there any other motions?

If not, are honourable senators prepared to vote on the motion? Is everybody in favour of the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next matter deals with a Subcommittee on Agenda and Procedure. Members will see the motion is to have one other member of the committee designated as part of the Subcommittee on Agenda and Procedure. The motion does not name the member, but leaves it open for consultation. Eventually, someone will be appointed as part of a small committee that will be dealing with organization and so forth. Is there a mover?

**Senator Léger:** I so move.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 19 octobre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 40, conformément à l'article 88 du *Règlement du Sénat*, pour organiser les activités du comité.

[Traduction]

**Mme Gaétane Lemay, greffière du comité :** Bonjour, sénateurs. À titre de nouvelle greffière du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, il est de mon devoir de présider à l'élection du président du comité. Je suis prête à recevoir une motion en ce sens.

**Le sénateur St. Germain :** Madame la greffière, je propose le sénateur Sibbeston comme président.

**Mme Lemay :** Quelqu'un d'autre veut-il proposer une autre motion?

Il est proposé par le sénateur St. Germain que le sénateur Sibbeston soit président de ce comité. Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Mme Lemay :** Adopté. J'invite le sénateur Sibbeston à prendre le fauteuil pour le reste de la réunion.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston (président)** occupe le fauteuil.

**Le président :** Je vous remercie de l'honneur que vous me faites et j'essaierai de mon mieux d'être un bon président au cours des quatre prochaines années.

Notre ordre du jour comporte un certain nombre de motions sur lesquelles nous devons nous pencher.

La motion suivante a trait à l'élection d'un vice-président. Quelqu'un veut-il proposer la candidature d'une personne pour le poste de vice-président?

**Le sénateur Gustafson :** Je propose la motion.

**Le président :** Il est proposé par le sénateur Gustafson que le sénateur St. Germain soit vice-président de ce comité. Quelqu'un veut-il proposer une autre motion?

Dans ce cas, puis-je mettre la motion aux voix? Sommes-nous tous en faveur de la motion?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur la création du Sous-comité du programme et de la procédure. La motion propose qu'un autre membre du comité fasse partie du Sous-comité du programme et de la procédure. Aucun nom n'est proposé dans cette motion et le choix de cette personne fera l'objet de consultation. Un membre du comité sera à un moment donné nommé pour faire partie du sous-comité qui discutera des questions liées à l'organisation du comité. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur Léger :** Je la propose.

**The Chairman:** Senator Léger so moves. Is the motion adopted?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

Next is a motion to print the committee's proceedings. Is there a mover of this motion?

**Senator St. Germain:** I so move.

**The Chairman:** It was moved by Senator St. Germain.

Is the motion adopted?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

Next is a motion to authorize the holding of meetings and the printing of evidence when a quorum is not present. Members will know that this is in the event that we have invited witnesses, and even if there are very few members present — but at least one from the government and one from the opposition — the witnesses can be heard.

**Senator Gustafson:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Gustafson. Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

Next is the financial report. Is there a mover for this motion?

**Senator St. Germain:** This is the first report here that was presented to us. Are these expenses as a result of the Westbank bill?

**Ms. Lemay:** Most of the expenses that appear on that report are from the hearings on the proposed Westbank legislation.

**Senator St. Germain:** I so move.

**The Chairman:** Is the motion carried?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next matter deals with research staff. I would point out that we have here Lisa Patterson from the library research staff, who has been assigned to our committee.

Are you a new member of staff?

**Ms. Lisa Patterson, Library of Parliament:** Yes. I joined the library in August. I will be passing out some information about the Library of Parliament research service.

**Le président :** Le sénateur Léger propose la motion. La motion est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'impression des délibérations du comité. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur St. Germain :** Je la propose.

**Le président :** La motion est proposée par le sénateur St. Germain.

La motion est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante vise à autoriser la tenue des réunions ainsi que l'impression des témoignages en l'absence de quorum. Comme vous le savez, cette motion permet l'audition des témoins lorsqu'il y a au moins un représentant du gouvernement et un représentant de l'opposition qui sont présents.

**Le sénateur Gustafson :** Je propose la motion.

**Le président :** La motion est proposée par le sénateur Gustafson. Sommes-nous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur le rapport financier. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur St. Germain :** Il s'agit du premier rapport qu'on nous propose. Ces dépenses sont-elles liées à l'examen du projet de loi sur la Westbank?

**Mme Lemay :** La majeure partie des dépenses qui figurent au rapport sont liées aux auditions dans le cadre de l'examen du projet de loi sur la Westbank.

**Le sénateur St. Germain :** Je propose la motion.

**Le président :** La motion est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur le personnel de recherche. Je vous informe que Lisa Patterson, qui appartient au service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, a été affectée à notre comité.

Êtes-vous une nouvelle employée de la Bibliothèque du Parlement?

**Mme Lisa Patterson, Bibliothèque du Parlement :** Oui. Je me suis jointe au personnel de la Bibliothèque en août. Je vais vous distribuer de l'information sur le service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

**The Chairman:** Ms. Mary Hurley, who has been with our committee for a number of years, is not present. She was here earlier at an informal meeting we held with the staff. She may be back later. She will continue working as a researcher for our committee.

Is there a mover of the motion to have staff assigned to our committee?

**Senator Léger:** I so move.

**The Chairman:** Senator Léger moves the motion. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next motion is to deal with the authority to commit funds and to certify accounts.

Would you explain the basis of this motion, please?

**Ms. Lemay:** Basically, it is to give authority to the chair, the deputy chair and the clerk to sign off on contracts and bills, all within the boundaries of the budgets allowed by the Senate. I would say it is an accountancy type of motion.

**The Chairman:** Is it a standard clause in committees?

**Ms. Lemay:** It is standard. All committees work on that process.

**Senator Pearson:** I so move.

**The Chairman:** All those in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next item is a motion to authorize the Subcommittee on Agenda and Procedure to designate, as required, one or more members of the committee to travel on assignment on behalf of the committee. Is there a mover?

**Senator Trenholme Counsell:** I so move.

**The Chairman:** Senator Trenholme Counsell so moves. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

Next is the designation of members travelling on committee business. The committee may occasionally travel, in the event that we do research for certain studies or deal with bills that require travel to other parts of the country. This motion would cover that eventuality. Ms. Lemay, would you like to say something about this?

**Ms. Lemay:** It gives the subcommittee the power to determine whether or not a committee member is on official business for the purpose of the attendance policy of the Senate. If a member, for example, is making a presentation in his or her province regarding

**Le président :** Mme Mary Hurley, qui travaille pour notre comité depuis un certain nombre d'années, n'est pas présente. Elle participait à une réunion officieuse que nous avons tenue avec le personnel plus tôt. Elle reviendra peut-être un peu plus tard. Elle continuera de travailler comme attachée de recherche pour notre comité.

Quelqu'un veut-il proposer la motion portant sur l'affectation du personnel de recherche?

**Le sénateur Léger :** Je la propose.

**Le président :** Le sénateur Léger propose la motion. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Pourriez-vous nous expliquer cette motion, je vous prie?

**Mme Lemay :** Il s'agit essentiellement de donner au président, au vice-président et à la greffière l'autorisation d'engager des fonds et d'adjuger des contrats dans les limites des budgets approuvés par le Sénat. Il s'agit d'une motion de nature comptable.

**Le président :** S'agit-il d'une pratique courante des comités?

**Mme Lemay :** Oui. Tous les comités ont adopté cette pratique.

**Le sénateur Pearson :** Je propose la motion.

**Le président :** Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante vise à autoriser le Sous-comité du programme et de la procédure à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité qui se déplaceront au nom du comité. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Je la propose.

**Le président :** Le sénateur Trenholme Counsell propose la motion. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur la désignation des membres qui voyagent pour les affaires du comité. Le comité peut à l'occasion se déplacer dans d'autres parties du pays pour faire des recherches liées à l'examen de certains sujets ou de certains projets de loi. Cette motion vise donc à autoriser ces déplacements. Madame Lemay, avez-vous autre chose à ajouter?

**Mme Lemay :** La motion autorise le sous-comité à décider si un membre du comité voyage pour les affaires du comité aux fins de la politique du Sénat en matière de présence. Ainsi, si un sénateur fait un exposé dans sa province au sujet des travaux du comité, le



the work of the committee, the subcommittee has the power to determine that the senator was on official business with regard to the attendance policy and would be considered present in the Senate.

**The Chairman:** Are members satisfied?

**Senator Pearson:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator Pearson. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next matter is travelling and living expenses of witnesses. Obviously, if we consider bills we will occasionally need to hear evidence. This item is to cover that.

**Senator St. Germain:** I so move.

**The Chairman:** It is moved by Senator St. Germain. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next item deals with the electronic media coverage of public meetings, authorizing the chair to seek permission from the Senate to permit coverage by electronic media.

**Senator Trenholme Counsell:** I so move.

**The Chairman:** Senator Trenholme Counsell so moves. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is adopted.

The next matter is the time slot for regular meetings. The time slots that our committee has had in the past, and which we propose again, is Tuesday mornings at 9:30 and Wednesday evening. I believe it has been set at 6:15 p.m. We can continue with those slots for the time being, subject to change if the committee wishes at a later date.

**Senator St. Germain:** In consultation, you had suggested Wednesday at 5 p.m. Would it be proper to ask the clerk to find out whether that time slot would be acceptable? Would other members agree?

**Senator Pearson:** There is a problem for those of us on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, which starts sitting at 4 p.m. The Social Affairs Committee starts at 4 p.m. as well.

**Senator Gustafson:** It is also a problem for the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry.

**The Chairman:** We may be affected by that. I suggest six o'clock then. We will meet on Tuesday at 9:30 a.m. and Wednesday at 6 p.m.

sous-comité pourrait déterminer si un membre du comité remplit un engagement officiel et doit donc être considéré comme étant présent au Sénat.

**Le président :** Êtes-vous satisfaits?

**Le sénateur Pearson :** Je propose la motion.

**Le président :** Le sénateur Pearson propose la motion. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur les frais de déplacement des témoins. Lorsque nous examinerons des projets de loi, nous devrons à l'occasion entendre des témoins. La motion vise à pouvoir rembourser leurs frais de déplacement.

**Le sénateur St. Germain :** Je propose la motion.

**Le président :** Le sénateur St. Germain propose la motion. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur la diffusion des délibérations publiques par les médias d'information électroniques. Elle autorise la présidence à demander au Sénat la permission de diffuser les délibérations publiques.

**Le sénateur Trenholme Counsell :** Je propose la motion.

**Le président :** Le sénateur Trenholme Counsell propose la motion. Sommes-nous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

La motion suivante porte sur l'horaire des séances régulières du comité. Comme par le passé, il est proposé que le comité siège le mardi matin à 9 h 30 et le mercredi en soirée à partir de 18 h 15, si je ne m'abuse. Nous pouvons conserver cet horaire à moins que le comité en décide autrement plus tard.

**Le sénateur St. Germain :** Lorsque vous nous avez consultés, vous aviez proposé que nous siégions le mercredi à compter de 17 heures. La greffière pourrait-elle se renseigner pour savoir si nous pourrions siéger à partir de cette heure. Les autres membres du comité seraient-ils d'accord?

**Le sénateur Pearson :** Cela posera des difficultés à ceux d'entre nous qui font partie du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles dont la réunion commence à 16 heures. Le Comité des affaires sociales siège aussi à 16 heures.

**Le sénateur Gustafson :** Il en est de même pour le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts.

**Le président :** Certains d'entre nous risquent d'avoir un conflit d'horaire. Je propose donc que nous siégions à partir de 18 heures. Nous nous réunirons le mardi à 9 h 30 et le mercredi à 18 heures.

**Senator Gustafson:** Tuesday at 9:30 is very difficult for me, because it means an extra day of travelling. It takes a whole day to get here. It would suit me if we were to meet later on in the day. With our numbers, it will be very difficult to cover all the committees.

**The Chairman:** We will consider your comments. Would it be agreeable, for the time being, to go with these times?

**Senator St. Germain:** We will check the possibilities of flexibility.

**The Chairman:** The clerk suggests that it this afternoon would be an appropriate time for me to report to the Senate.

**Senator St. Germain:** Yes, that is fine.

**The Chairman:** If it is agreeable, I will stand up in the Senate and table the report. Is that agreeable?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you. Are there any other matters that committee members wish to raise at this stage?

**Senator Pearson:** What is the potential legislative schedule?

**The Chairman:** I will ask the clerk to give us a rundown.

**Ms. Lemay:** I will ask the researcher, who is the most up to date in that regard. What legislation can we expect in this session?

**Ms. Patterson:** The bill that was prorogued was the First Nations Fiscal and Statistical Management Bill, Bill C-23. It was first called Bill C-19. That bill will possibly come back. In what form, of course, we do not know. The Tlicho land claim and self-government agreement is likely to be reintroduced in the House of Commons in the near future.

We have also heard that a matter dealing with Indian oil and gas money management might be coming this way. We do not know when.

Those are the primary matters that we are aware of at the moment.

**Senator St. Germain:** Will the first one be the fiscal and statistical management bill?

**Ms. Patterson:** The first one will be the Tlicho land claim agreement. The second one will probably be the fiscal and statistical management bill.

**The Chairman:** At a future meeting, when we have established what bills we will likely deal with, we can discuss whether we ought to undertake a study. Members can begin thinking about

**Le sénateur Gustafson :** Une réunion le mardi à 9 h 30 est assez difficile pour moi puisque cela représente une journée de déplacement. N'oubliez pas qu'il me faut toute une journée pour me rendre ici. Je préférerais qu'on puisse se réunir plus tard ce jour-là. Puisque nous ne sommes pas très nombreux au Sénat, il sera très difficile d'assurer la présence de représentants de mon parti à toutes les réunions de tous les comités.

**Le président :** Nous prendrons note de vos commentaires. Convenez-vous, pour l'instant, de réserver ces plages?

**Le sénateur St. Germain :** Nous vérifierons s'il est possible de changer l'horaire.

**Le président :** La greffière m'a dit qu'il serait bon de déposer ce rapport au Sénat cet après-midi.

**Le sénateur St. Germain :** Oui, je suis d'accord.

**Le président :** Si cela vous convient, je prendrai la parole au Sénat pour déposer ce rapport. Cela vous convient-il?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Merci. Honorables sénateurs, voulez-vous aborder d'autres questions?

**Le sénateur Pearson :** Quel sera notre programme législatif?

**Le président :** Je vais demander à la greffière de nous donner un aperçu.

**Mme Lemay :** Je demanderai à notre attachée de recherche qui connaît beaucoup mieux le dossier. D'après vous, quelles mesures législatives touchant les Premières nations seront déposées cette session?

**Mme Patterson :** Un projet de loi est mort au *Feuilleton* lors de la prorogation, il s'agit du projet de loi C-19 qui est devenu par la suite le projet de loi C-23, Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. Ce projet de loi sera peut-être déposé à la Chambre à nouveau. Nous ne savons évidemment pas sous quelle forme. La Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho sera sans aucun doute redéposée à la Chambre des communes sous peu.

Nous avons également entendu dire qu'une mesure législative portant sur la gestion des revenus provenant de l'exploitation du pétrole et du gaz par les Premières nations nous serait renvoyée. Nous ne savons pas quand.

Ce sont là les questions dont nous avons entendu parler.

**Le sénateur St. Germain :** Serons-nous saisis d'abord du projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations?

**Mme Patterson :** Nous serons saisis d'abord de l'entente sur les revendications territoriales du peuple tlicho. Puis on nous renverra probablement le projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations.

**Le président :** Lorsque nous saurons quels sont les projets de loi que nous étudierons, nous pourrions, lors d'une autre réunion, discuter de la question et décider si nous devrions entreprendre

possible subjects for study. This will be determined, in part, by how many bills we have before us in the next few weeks and months.

**Senator Pearson:** It has been the practice of this committee, after we have done a study — such as the one on urban Aboriginal youth — to ask for a report or a follow-up on our recommendations from those to whom it was directed.

**The Chairman:** It will have been almost a year, I suppose, since that study was done. There were provisions to the effect that departments should respond with a certain time frame. We will be mindful of that and it may be one of the subjects to consider at a future meeting. As I said, if senators have any particular subjects they are interested in studying, please prepare an outline and advance it at a subsequent meeting. Please be prepared to defend it, in a sense.

**Senator Pearson:** For those who were not here at the time, when I was first a member of this committee we were undertaking a study of Aboriginal soldiers and what happened to them after the war. We came back to that subject on several occasions and we did cause things to move along. Having completed an intense study, it is appropriate to ask what is now being done.

**The Chairman:** Are there any other matters? If not, is there a motion to adjourn?

**Senator St. Germain:** I so move.

**The Chairman:** All in agreement?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

une étude approfondie. Les membres du comité peuvent se pencher sur la question et penser à des questions qui pourraient faire l'objet d'une étude approfondie. Évidemment, dans une certaine mesure, cela dépend du nombre de projets de loi dont nous serons saisis au cours des prochaines semaines et prochains mois.

**Le sénateur Pearson :** D'habitude, le comité, après avoir effectué une étude approfondie — comme celle sur les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain —, demande au gouvernement un suivi ou une réponse à ses recommandations.

**Le président :** Il y a presque un an je suppose que cette étude a été effectuée. On avait prévu que les ministères répondraient à ce rapport dans un certain délai. Nous en prenons note et nous pourrions fort bien en discuter lors d'une prochaine réunion. Comme je l'ai dit, si vous êtes intéressés à étudier une question en particulier, je vous encourage à préparer des notes d'information, un topo, que vous pourrez présenter lors d'une réunion du comité. Vous devrez être prêts à justifier cette proposition.

**Le sénateur Pearson :** Pour ceux de mes collègues qui n'étaient pas ici à l'époque, j'aimerais signaler que lorsque je suis devenu membre de ce comité, il entreprenait une étude sur les soldats autochtones et sur ce qu'ils étaient devenus après la guerre. Nous avons abordé cette question à plusieurs reprises par la suite, et nous avons vraiment fait avancer le dossier. Nous avons donc procédé à une étude approfondie et je crois qu'il est parfaitement logique de demander ce qui a été fait dans ce dossier.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions? Je demanderai donc, dans la négative, à un sénateur de proposer l'ajournement.

**Le sénateur St. Germain :** J'en fais la motion.

**Le président :** D'accord?

**Des voix :** D'accord.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5



Available from:  
PWGSC – Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:  
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Wednesday, November 17, 2004  
Wednesday, November 24, 2004  
Wednesday, December 1, 2004

---

Le mercredi 17 novembre 2004  
Le mercredi 24 novembre 2004  
Le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004

---

**Issue No. 2**

---

**Fascicule n° 2**

**First, second and third meetings on:**

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

**Première, deuxième et troisième réunions concernant :**

La participation des peuples et entreprises autochtones  
aux activités de développement économique au Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Angus Buchanan P.C. Christensen Fitzpatrick Gustafson	Hubley * Kinsella (or Stratton) Léger Pearson Trenholme Counsell Watt
---	---

\*Ex Officio Members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Banks, substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*November 16, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hubley, substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*November 16, 2004*).

The name of the Honourable Senator Mercer, substituted for that of the Honourable Senator Banks (*November 18, 2004*).

The name of the Honourable Senator Christensen, substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*November 18, 2004*).

The name of the Honourable Senator Hubley, substituted for that of the Honourable Senator Mercer (*November 30, 2004*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Angus Buchanan, C.P. Christensen Fitzpatrick Gustafson	Hubley * Kinsella (ou Stratton) Léger Pearson Trenholme Counsell Watt
--	---

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 16 novembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 16 novembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Mercer substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 18 novembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 18 novembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Mercer (*le 30 novembre 2004*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, November 4, 2004:

The Honourable Senator Sibbeston moved, seconded by the Honourable Senator Pearson,

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86(1)(q) of the Senate, be authorized to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to investigate elements that enable Aboriginal communities and businesses to succeed and obstacles to their achievement in all areas of the economy, including but not limited to: large-scale industrial developments such as pipelines; non-renewable resource developments in oil, gas and mining; renewable resource development; tourism; business services; and other related matters.

That the committee report to the Senate no later than December 31, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 4 novembre 2004 :

L'honorable sénateur Sibbeston propose, appuyé par l'honorable sénateur Pearson,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé, en conformité avec l'alinéa 86(1)q) du Règlement, à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. En particulier, que le Comité soit autorisé à analyser les éléments propices à leur succès et les obstacles à leur réalisation dans tous les secteurs de l'économie, notamment mais sans s'y limiter, les projets industriels de grande envergure comme les pipe-lines, l'exploitation des ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les ressources minières, l'exploitation des ressources renouvelables, le tourisme, les services aux entreprises et les domaines connexes;

Que le Comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 31 décembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, November 17, 2004

(4)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:22 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Gustafson, Hubley, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson, Mary Hurley and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee began its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

## WITNESS:

*Dalhousie University:*

Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program.

Professor Wien answered questions.

At 7:08 p.m., the committee suspended.

At 7:10 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to discuss a draft agenda.

At 7:35 p.m., the committee resumed in public.

The committee considered the following draft budget application for its legislative work for the fiscal year ending March 31, 2005.

Professional and Other Services	\$ 10,300
Transportation and Communications	\$ 7,870
All Other Expenditures	\$ 1,500
<b>Total</b>	<b>\$ 19,670</b>

The Honourable Senator Gustafson moved that the committee adopt the draft budget application for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following draft budget application for its study on involvement of Aboriginal Communities and Businesses in Economic Development Activities in Canada for the fiscal year ending March 31, 2005.

Professional and Other Services	\$ 15,300
Transportation and Communications	\$ 87,655
All Other Expenditures	\$ 3,000
<b>Total</b>	<b>\$ 105,955</b>

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 2004

(4)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 22, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Banks, Gustafson, Hubley, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (6).

*Égaleme nt présents :* Lisa Patterson, Mary Hurley et Frédéric Beauregard-Tellier, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité entreprend l'étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

## TÉMOIN :

*Université Dalhousie :*

Fred Wien, professeur, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program.

M. Wein répond aux questions.

À 19 h 08, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 10, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner les travaux à venir proposés.

À 19 h 35, le comité reprend sa séance publique.

Le comité examine l'ébauche du budget portant sur son travail législatif pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

Services professionnels et autres	10 300 \$
Transports et communications	7 870 \$
Autres dépenses	1 500 \$
<b>Total</b>	<b>19 670 \$</b>

L'honorable sénateur Gustafson propose que le comité adopte l'ébauche du budget qui sera soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche du budget portant sur l'étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005.

Services professionnels et autres	15 300 \$
Transports et communications	87 655 \$
Autres dépenses	3 000 \$
<b>Total</b>	<b>105 955 \$</b>

The Honourable Senator Hubley moved that the committee adopt the draft budget application for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

The committee considered the following draft budget application for its legislative work for the fiscal year ending March 31, 2006.

Professional and Other Services	\$ 17,300
Transportation and Communications	\$ 17,740
All Other Expenditures	\$ 1,500
<b>Total</b>	<b>\$ 36,540</b>

The Honourable Senator Gustafson moved that the committee adopt the draft budget application for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2004  
(5)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:30 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Léger, Sibbeston, and Watt (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson and Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

WITNESS:

*First Nations Fiscal Institutions Initiative:*

C.T. (Manny) Jules, Spokesperson.

Mr. Jules made an opening statement and answered questions.

At 7:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

L'honorable sénateur Hubley propose que le comité adopte l'ébauche du budget qui sera soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité examine l'ébauche du budget portant sur son travail législatif pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006.

Services professionnels et autres	17 300 \$
Transports et communications	17 740 \$
Autres dépenses	1 500 \$
<b>Total</b>	<b>36 540 \$</b>

L'honorable sénateur Gustafson propose que le comité adopte l'ébauche du budget qui sera soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2004  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 30, dans la pièce 160-S, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Léger, Sibbeston et Watt (4).

*Également présentes :* Lisa Patterson et Mary Hurley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique du Canada.

TÉMOIN :

*Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations :*

C.T. (Manny) Jules, porte-parole.

M. Jules fait un exposé et répond aux questions.

À 19 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---



OTTAWA, Wednesday, December 1, 2004

(6)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 705, Victoria Building, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Hubley, Léger, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson, Mary Hurley and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

*WITNESS:*

*Harvard Project on American Indian Economic Development:*

Professor Stephen Cornell, Co-Director.

Professor Cornell made a statement and answered questions.

At 8:10 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 15, dans la pièce 705 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Hubley, Léger, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (6).

*Également présents :* Lisa Patterson, Mary Hurley et Frédéric Beauregard-Tellier, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique du Canada.

*TÉMOIN :*

*Harvard Project on American Indian Economic Development :*

Stephen Cornell, professeur, codirecteur.

Le professeur Cornell fait un exposé et répond aux questions.

À 20 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 17, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:22 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the Chair.

[English]

**The Chairman:** Honourable senators, we are here tonight to deal in part with our special study that will deal with economic development as it relates to Aboriginal people in our country.

Tonight we are fortunate to begin our study and have Dr. Fred Wien with us. I will give you a brief synopsis of his background. He is from the Maritime School of Social Work at Dalhousie University in Halifax, and is actively involved in Atlantic Aboriginal economic development, health and social issues on various levels, including the tripartite level and directly with the Mi'kmaq organization and development corporations. His areas of expertise are community socio-economic development, research methods, social policy and the development of Aboriginal communities. He was the Deputy Director of Research, Employment and Economic Development for the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Welcome, Dr. Wien, and thank you for traveling from Nova Scotia to appear before our committee.

**Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University:** I have not prepared a formal presentation. I am here mainly to answer your questions about the ambitious task you are embarking upon.

I think that there are things happening in Aboriginal communities, that the situation is quite different now than it was a decade ago. I think there are good examples of successful economic development going on, as well as continuation of the pattern where some communities are still struggling. If you intend to go on a series of visits, you would be well advised to visit both successful communities and those that have not been able to break out of a pattern of dependence.

I would be happy to answer any questions.

**Senator St. Germain:** Have you any recommendations from your expertise and travels of where we could look at comparables?

**Mr. Wien:** Yes. It would not be hard to come up with a good list of communities for you. I am not sure how many you are planning to visit but there is, for example — and you may be familiar with it — a national organization called the Council for the Advancement of Native Development Officers, CANDO, which represents native development officers working at the community level. They have a national conference each year, and

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 22 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Honorables sénateurs, nous sommes réunis ce soir pour traiter en partie de notre étude spéciale concernant le développement économique lié aux peuples autochtones dans notre pays.

Ce soir, nous avons la chance de commencer notre étude en compagnie de M. Fred Wien. Je vais vous donner un bref aperçu de ses antécédents. Il vient du Maritime School of Social Work, de l'Université Dalhousie, à Halifax, et s'intéresse activement aux questions sociales, à la santé et au développement économique à différents niveaux chez les Autochtones de l'Atlantique, y compris au niveau tripartite et directement avec l'organisme des Mi'kmaq et les sociétés de développement. Son domaine d'expertise comprend le développement socioéconomique des collectivités, les méthodes de recherche, la politique sociale et le développement des collectivités autochtones. Il a été directeur adjoint de la recherche à la Commission royale sur les peuples autochtones, dans le domaine de l'emploi et du développement économique.

Bienvenu, monsieur Wien, et merci d'être venu de Nouvelle-Écosse pour comparaître devant notre comité.

**M. Fred Wien, professeur, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie :** Je n'ai pas préparé de déclaration formelle. Je suis ici principalement pour répondre à vos questions au sujet de la tâche ambitieuse que vous vous préparez à entreprendre.

Je pense qu'il se passe des choses dans les collectivités autochtones, que la situation est assez différente maintenant de ce qu'elle était il y a une décennie. Je pense que l'on peut trouver des exemples de développement économique réussi, mais que l'on trouve également des collectivités qui continuent de battre de l'aile. Si vous avez l'intention d'entreprendre une série de visites, vous seriez bien avisé de visiter aussi bien les collectivités qui ont connu du succès que celles qui n'ont pas été en mesure de briser le cycle de la dépendance.

Je serai heureux de répondre à toutes vos questions.

**Le sénateur St. Germain :** D'après votre expertise et vos voyages, avez-vous des recommandations quant aux endroits qui pourraient servir à des fins de comparaison?

**M. Wien :** Oui. Il ne serait pas difficile d'établir une liste des collectivités que vous pourriez visiter. Je ne sais pas combien de collectivités vous vous proposez de visiter, mais il y a, par exemple, — et peut-être le connaissez-vous — un organisme national appelé Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtone, CAADA, qui représente les agents de développement autochtone travaillant au niveau de la

on each occasion they present an award to individuals and communities for outstanding success in the field. One suggestion would be to take a look at the award winners for the past several years and choose some of those communities.

There is also, I think, a network of people who work in this field. Of course, many of the ones that I know are academics, but they are spread right across the country. Each of them is quite familiar with the communities in their particular region and can advise you on where to go and where you might get the most interesting point of view.

To be more specific, in Nova Scotia there are two communities that have really broken out in the last seven or eight years. One is Membertou, located in Sydney, Nova Scotia, and the other is the community of Millbrook, adjacent to Truro, Nova Scotia. Both have been able to reverse many years of stagnation and dependence through quite interesting and aggressive business development patterns.

There are other communities in Nova Scotia that are doing interesting things and some that are really struggling. That is by way of example. I think in each province we could make up a list for you.

**Senator St. Germain:** In your studies, have you been able to identify the linkage between high-quality education and the success factor of successful nations?

**Mr. Wien:** Yes. I have been interested in thinking through what it is about Membertou and Millbrook that has allowed them to break out of a long-standing pattern. I do not think there are simple answers, but I do know from my own research that those two communities have, on average, the best educated Mi'kmaq population on reserve in the province, and they have had for a number of years.

Also key to their success is the building of a strong public service, where they have deliberately brought back to their community individuals who have succeeded elsewhere, members of the community, and put them into responsible positions. In fact, in the case of Membertou, I met one of those people when I was working with the royal commission. We had a meeting in Toronto with the banking industry, and there was Bernd Christmas from Membertou working on Bay Street. He is one of the people that they have brought back. That has been an important factor, I think.

As far as education is concerned, there are two things. One is the high average level of education in the population; the second is well-qualified key individuals who have provided leadership from the vantage point of the band council and its divisions.

There are other things that are important. Millbrook's location is advantageous, so I would not say those are the only things but those are two of them.

collectivité. Le conseil a une conférence nationale chaque année et à chaque occasion, il décerne un prix aux personnes et aux collectivités qui ont connu un succès remarquable sur le terrain. Une suggestion serait de choisir des collectivités parmi la liste des gagnants des dernières années.

Il y a également, je le pense, un réseau de personnes qui travaillent sur le terrain. Évidemment, bon nombre de ceux que je connais évoluent dans le milieu universitaire, mais ils sont répartis partout au pays. Chacun d'entre eux connaît assez bien les collectivités de sa région particulière et peut vous donner des conseils sur les endroits où aller et où vous pourrez obtenir les points de vue les plus intéressants.

Pour être plus précis, en Nouvelle-Écosse, il y a deux collectivités qui se sont vraiment démarquées au cours des sept ou huit dernières années. L'une d'elles, Membertou, est située à Sydney, en Nouvelle-Écosse, et l'autre est la collectivité de Millbrook, près de Truro, en Nouvelle-Écosse. Les deux collectivités ont été en mesure de briser un cycle de stagnation et de dépendance qui durait depuis de nombreuses années grâce à des modèles de développement d'entreprises intéressants et vigoureux.

Il y a d'autres collectivités en Nouvelle-Écosse qui font des choses intéressantes et certaines qui éprouvent d'énormes difficultés. Ce ne sont là que des exemples. Je pense que nous pourrions vous dresser une liste pour chaque province.

**Le sénateur St. Germain :** Dans vos études, avez-vous pu établir un lien entre une éducation de haute qualité et le succès des nations en matière de développement?

**M. Wien :** Oui. J'étais intéressé de savoir ce qui a fait que Membertou et Millbrook ont réussi à briser un cycle qui durait depuis longtemps. Je ne pense pas qu'il y ait de réponses simples, mais je sais à partir de ma propre recherche que ces deux collectivités comptent la population Mi'kmaq la mieux éduquée, en moyenne, vivant sur une réserve de la province, et c'est le cas depuis un certain nombre d'années.

Un autre élément-clé de leur succès est l'édification d'une fonction publique solide; ils ont délibérément ramené des personnes de la collectivité qui avaient connu du succès ailleurs, des membres de la communauté, pour les placer dans des postes de responsabilité. En fait, dans le cas de Membertou, j'ai rencontré une de ces personnes alors que je travaillais pour la commission royale. Nous avons eu une réunion à Toronto avec l'industrie des banques et Bernd Christmas de Membertou, qui travaillait sur Bay Street, était présent à cette réunion. Il est une des personnes que la collectivité de Membertou a rapatriées. Je pense que cela a été un facteur important.

En ce qui a trait à l'éducation, il faut retenir deux choses. L'une, c'est le niveau d'éducation moyen élevé de la population; la seconde, ce sont des personnes-clés bien qualifiées qui ont joué un rôle de chef de file depuis la position avantageuse du conseil de bande et de ses divisions.

D'autres facteurs sont importants. L'emplacement de Millbrook est avantageux; je ne dirais pas que ce sont les seuls éléments, mais en voilà deux.



**The Chairman:** Dr. Wien, some of us are interested in the subject of Aboriginal peoples and we notice that there are certain areas of our country and certain Aboriginal peoples that have been successful. In other areas of the country, Aboriginal peoples have not been successful. We are interested in knowing what are the elements and factors that make it possible for some Aboriginal people to succeed while others have a hard time and struggle to do so? Would you comment generally on that?

**Mr. Wien:** Yes, I would be happy to. I understand that you will be meeting in a couple of weeks' time on the Harvard Project on American Indian Economic Development and they will speak to the results of their research where they have explicitly compared successful tribes and those that have not been so successful. They have a well articulated theory that goes well beyond the narrow technical considerations relating to, for example, access to capital or technology and so forth. They have a broader interpretation that brings in things like the capacity of the tribe to make decisions for itself rather than being dependent on an external controlling department like the U.S. Department of the Interior or the Department of Indian and Northern Affairs, in our case. They also point to the importance of developing infrastructure and institutions, the role of culture and so forth.

I will leave it to them to articulate their theory, but the other thing I would say, from a Canadian perspective, which differs somewhat from the American, is that one of the themes that the royal commission emphasized and perhaps the central point when it came to economic development, was to try to change the opportunity structure for the communities. In other words, do not just put in another manpower training program or a small business loan program or something like that, but try to do something about the fact that many communities are very poor. They are not rich in terms of resources, they may be geographically isolated and so forth.

We put in the royal commission report a lot of emphasis on, for example, expanding the land and resource base of the communities so that they would have a better opportunity structure out there of which they could take advantage.

There were other things, but those are some of the factors that we think are important.

One interesting research question is to look at communities in regions where that opportunity structure has changed. It might have changed because of a comprehensive land claim agreement or because of a treaty land entitlement settlement in the west, or because of a court decision like the *Marshall* decision in the east, where suddenly the opportunities have expanded. It seems to me we would find — but I have not seen that research done systematically — that there is no problem when the opportunity structure changes for the communities to take advantage of it, and

**Le président :** Docteur Wien, certains d'entre nous sont intéressés par la question des peuples autochtones et nous avons remarqué qu'il y a certaines régions de notre pays et certains peuples autochtones qui ont eu du succès. Dans d'autres régions du pays, les peuples autochtones n'ont pas eu de succès. Nous sommes intéressés à savoir quels sont les éléments et les facteurs qui font en sorte qu'il soit possible que certains peuples autochtones réussissent alors que d'autres n'y parviennent pas. Pourriez-vous faire des observations générales sur cette question?

**M. Wien :** Oui, je serai heureux de le faire. Je crois savoir que dans quelques semaines, vous allez rencontrer les responsables du Project on American Indian Economic Development de l'Université Harvard et ils vous parleront des résultats de leurs travaux dans lesquels ils ont comparé explicitement les tribus ayant connu du succès et celles qui n'en ont pas eu. Ils ont une théorie bien articulée qui va bien au-delà des considérations techniques étroites liées, par exemple, à l'accès au capital ou à la technologie et ainsi de suite. Ils ont une interprétation plus large qui tient compte de facteurs comme la capacité de la tribu de prendre des décisions par elle-même, plutôt que d'être dépendante d'un ministère extérieur qui la contrôle, comme le U.S. Department of the Interior ou, dans notre cas, le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Ils traitent également de l'importance de développer des infrastructures et des institutions, du rôle de la culture et ainsi de suite.

Je vais leur laisser le soin de présenter leur théorie, mais l'autre chose que je dirais, d'un point de vue canadien, qui diffère quelque peu du point de vue américain, c'est que l'un des thèmes sur lesquels a insisté la commission royale et, peut-être, le point capital lorsqu'il s'agit du développement économique, c'était d'essayer de changer la structure d'opportunité des collectivités. En d'autres mots, il ne faut pas se contenter d'ajouter simplement un nouveau programme de formation de la main-d'œuvre ou un programme de prêts à la petite entreprise ou quelque chose du genre, mais il faut essayer de faire quelque chose à propos du fait que de nombreuses collectivités sont très pauvres. Elles ne sont pas riches en termes de ressources, elles peuvent être isolées du point de vue géographique et ainsi de suite.

Dans le rapport de la commission royale, nous avons mis beaucoup d'accent sur le fait, par exemple, d'accroître le territoire et les ressources disponibles des collectivités pour qu'elles aient une meilleure structure d'opportunité dont elles pourraient tirer avantage.

Il y avait d'autres éléments, mais ce sont-là certains des facteurs que nous trouvons importants.

Une question intéressante du point de vue de la recherche est d'examiner les collectivités dans les régions où la structure d'opportunité a changé. Le changement peut être dû à un accord sur une revendication territoriale, à une entente sur les droits fonciers issus des traités, dans l'Ouest, ou à une décision de la cour, comme la décision *Marshall*, dans l'Est, où les possibilités se sont soudainement accrues. Je pense que nous constaterions — mais je n'ai pas vu de recherche systématique sur cette question — que les communautés n'ont pas de problèmes, lorsque la structure

to change their situation. There are still questions remaining about to what extent are they planning for the long term, are these developments sustainable and those kinds of issues.

One explanation for why some regions are languishing is that they may not have had that opportunity to get into a better situation.

**Senator Banks:** Doctor, can you circumscribe regions and say, First Nations people in this region do not do well and First Nations people in this region do? Is that possible? Have you found in your studies that that is the case?

**Mr. Wien:** It is more likely you would find variations within regions, that some do well and others not so well.

**Senator Banks:** And they could be close to each other?

**Mr. Wien:** That is correct. In fact, Millbrook in Nova Scotia has done quite well. Indian Brook is 20 minutes away and has not done well.

**Senator Banks:** It is not really a regional thing?

**Mr. Wien:** No.

**Senator Banks:** A few minutes ago you talked about the difference between who was making the decisions, someone else, either a hired gun if I could put it that way, or a government department on the one hand, and the people, on the other hand. I gathered from your expression that when it is done by the people it is always better, or virtually always better?

**Mr. Wien:** Yes. That comes through particularly in the Harvard results. The first variable they talk about is what they call sovereignty, the ability to make decisions yourself and not be constantly reacting to an external department. Then they will follow up and say, if you have the decision—making capacity but then do not have the institutions and infrastructure to make wise decisions and to set proper ground rules for business development, keep political decisions away from business decisions, and so forth, then you could still be in trouble. Sovereignty is not a sufficient condition but they would say that it is a necessary condition.

**Senator Gustafson:** Dr. Wien, would you care to make some comments on the Aboriginal people's health? I see you have done quite a bit of work on that.

**Mr. Wien:** In the health field?

**Senator Gustafson:** In the health field and just generally, is it improving and to what extent?

**Mr. Wien:** We are just about to find out whether it is improving or not. There have been two national health surveys conducted involving Aboriginal samples that are normally excluded from Statistics Canada data. That is why I cannot give you chapter and verse on the results, but there was the First

d'opportunité change, à en tirer profit et à changer leur situation. On peut toujours se demander dans quelle mesure elles planifient à long terme ou si ces développements sont durables et d'autres questions du genre.

Une raison qui expliquerait pourquoi certaines régions croupissent, c'est qu'elles n'ont peut-être pas eu la possibilité de se placer dans une meilleure situation.

**Le sénateur Banks :** Pouvez-vous pointer une région et dire la Première nation de cette région ne se tire pas bien d'affaires et la Première nation de cette région y parvient? Est-ce possible? Avez-vous constaté dans vos études que c'était le cas?

**M. Wien :** Il est plus probable que vous allez trouver des variations au sein des régions, que certaines Premières nations se tirent bien d'affaires et d'autres non.

**Le sénateur Banks :** Et elles pourraient être proches les unes des autres?

**M. Wien :** C'est exact. En fait, Millbrook en Nouvelle-Écosse a bien fait. Indian Brook, à 20 minutes de là, n'a pas fait aussi bien.

**Le sénateur Banks :** Ce n'est pas vraiment quelque chose de régional?

**M. Wien :** Non.

**Le sénateur Banks :** Il y a quelques minutes, vous avez parlé de la différence au niveau de la prise de décision, à savoir si la décision est prise par quelqu'un d'autre, une personne engagée ou un ministère du gouvernement, ou si elle est prise par le peuple. J'ai cru comprendre de ce que vous avez dit que lorsque la décision est prise par le peuple, c'est toujours mieux ou presque toujours mieux.

**M. Wien :** Oui. Cela transparaît particulièrement dans les résultats de Harvard. La première variable dont ils ont parlé, c'est ce qu'ils appellent la souveraineté, la capacité de prendre des décisions par soi-même et non pas de constamment réagir à un ministère extérieur. Ensuite, ils poursuivent en disant que si vous avez la capacité de prendre des décisions, mais que vous n'avez pas les institutions et l'infrastructure pour prendre des décisions sages et pour fixer les règles de base pour le développement des entreprises, pour séparer les décisions politiques des décisions d'affaires, et ainsi de suite, vous pourriez encore éprouver des difficultés. La souveraineté n'est pas une condition suffisante, mais ils vous diraient qu'il s'agit d'une condition nécessaire.

**Le sénateur Gustafson :** Monsieur Wien, pourriez-vous dire un mot sur la santé des peuples autochtones? Je vois que vous avez fait beaucoup de travail sur cette question.

**M. Wien :** Dans le domaine de la santé?

**Le sénateur Gustafson :** Dans le domaine de la santé et de façon générale, est-ce que la situation s'améliore et dans quelle mesure?

**M. Wien :** Nous allons savoir très bientôt si la situation s'améliore ou non. Il y a eu deux enquêtes nationales sur la santé qui ont été réalisées et qui portaient sur des échantillons d'Autochtones qui sont habituellement exclus des données de Statistique Canada. C'est pourquoi je ne peux pas vous donner de



Nation and Inuit Regional Health Survey conducted in 1997. The follow-up study has just been completed and is in the data analysis stage. In fact, when Mr. Phil Fontaine attended the First Ministers' Conference he had some of the early results in his back pocket. In Nova Scotia, we were able to take the same sample at both points in time to see what change is occurring but I am not able yet to say what the results are.

I would make two points about it. One is that there are some very serious health issues, and they have to do with things like smoking levels, which are double provincial averages, and also very high rates of diabetes. There are also certain communities, as you know, where there are serious mental-health-related issues that might manifest themselves in substance abuse or in suicides and things like that.

We tend to say that suicide rates, for example, are high generally in the Aboriginal population, but Michael Chandler and his colleagues at University of British Columbia, UBC, have done some comparative work on that. They are finding not that it is high in all communities but, rather, that there are a few communities with rates that are out of sight, and then a large number of other communities where it is quite low, where they have managed that issue quite well.

They are trying to figure out the circumstances or characteristics of communities where that rate of suicide is very high compared to where it is very low and what that tells us about what to do with the situation.

**Senator Gustafson:** What about facilities like hospitals and people to man them?

**Mr. Wien:** I have one other comment about the health status. Generally you will find that it is worse on — reserve, and better off — reserve and in urban areas but still worse than the non-aboriginal pattern.

We were just talking about access to services today. One of the difficulties in limiting access, particularly for people on-reserve, is the almost interminable jurisdictional squabbling of two varieties. One is between what used to be called Medical Services Branch, now called First Nations and Inuit Health Branch, and the Department of Indian and Northern Affairs as to who is responsible. For example, if clients in the child welfare system also have health-related problems, is it the responsibility of Indian and Northern Affairs Canada or Health Canada through First Nations and Inuit Health Branch? They have not been able to resolve that jurisdictional dispute.

détails sur les résultats, mais il y a eu l'Enquête régionale sur la santé des Premières nations et des Inuits en 1997. L'étude de suivi vient juste d'être terminée et en est au stade de l'analyse des données. En fait, lorsque M. Phil Fontaine a participé à la conférence des premiers ministre, il avait dans sa poche certains des premiers résultats. En Nouvelle-Écosse, nous avons pu prendre le même échantillon aux deux périodes de temps pour voir quels changements sont survenus, mais je ne suis pas encore en mesure de vous dire quels sont les résultats.

J'aimerais préciser deux éléments à cet égard. Premièrement, c'est qu'il y a certains problèmes de santé très sérieux qui comprennent des choses comme les taux de tabagisme, qui sont le double des moyennes provinciales, et des taux de diabète très élevés. Il y a également certaines collectivités, comme vous le savez, où l'on constate des problèmes très sérieux liés à la santé mentale qui pourraient se manifester par l'abus de substances ou par le suicide, ou des choses du genre.

Nous avons tendance à dire que le taux de suicide, par exemple, est généralement élevé dans la population autochtone, mais Michael Chandler et ses collègues de l'Université de la Colombie-Britannique ont réalisé des études comparatives sur cette question. Ils ont constaté non pas qu'il est élevé dans toutes les collectivités, mais plutôt qu'il y a quelques collectivités où le taux est catastrophique, et qu'il y a un très grand nombre d'autres collectivités où il est très faible, où on a réussi à bien gérer la situation.

Ils sont en train de comparer les circonstances ou les caractéristiques des collectivités où le taux de suicide est très élevé comparativement à celles où il est très faible et ce que cela peut nous dire sur la façon de gérer la situation.

**Le sénateur Gustafson :** Que dire d'installations comme les hôpitaux et le personnel pour le faire fonctionner?

**M. Wien :** J'ai une autre observation au sujet de l'état de santé. Vous allez constater généralement que la situation est pire sur les réserves et meilleure hors réserve et dans les centres urbains, mais qu'elle est tout de même pire que dans le cas des non-Autochtones.

Nous parlons justement de l'accès aux services aujourd'hui. Une des difficultés qui limitent l'accès, particulièrement pour les gens qui vivent sur une réserve, ce sont les querelles de compétence presque interminables de deux ordres. L'une de ces querelles fait intervenir ce qui s'appelait avant la Direction générale des services médicaux, qui s'appelle maintenant la Direction de la santé des Premières nations et des Inuits, et le ministère des Affaires indiennes et du Nord, pour savoir qui est responsable. Par exemple, si les clients sont bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance et qu'ils ont également des problèmes de santé, relèvent-ils du ministère des Affaires indiennes et du Nord ou de Santé Canada par l'intermédiaire de la Direction de la santé des Premières nations et des Inuits? On n'a pas encore réussi à résoudre ce conflit de compétence.



The other, of course, is the endless dispute between federal and provincial governments, particularly for off-reserve people. I would say that is the main thing that is limiting access to services, particularly for people who are on-reserve.

**Senator Hubley:** I am on the fisheries committee, and my question will pertain to the relationship between community development and economic development. If I might use a fishing situation as an example — and there may be other situations that you can help us with as well — if there is an adjacent fishery, if there is fishing off the coast of say a northern region and if the Aboriginal people who live close to that fishery do not have the infrastructure to avail themselves, they are not able to partake of that fishery, even given allocations and things of that nature. They have very special needs in fishery, and they have a tradition that dictates those needs.

There seems to be a gap between the Aboriginal peoples wishing to get an economic development going and the infrastructure that they have. Would you please comment on that?

**Mr. Wien:** Yes, I very much agree with that point. To do economic development successfully you need to go beyond the narrow confines of economic considerations, such as whether there is enough capital available or enough support for small businesses, and so on. You need to consider the broader question of institutional development, for example: Do they have a development corporation that could play the leading role? Have they sorted out the proper role of political leadership in economic development? The catch phrase is always that you should separate business and economic development, but that is simplistic. Political leadership does have a role in providing a vision, in developing the institutional base, in attracting back to the community people who can provide leadership and so forth. They do have an important role, but they should not be telling businesses, you cannot lay off someone because it will affect the number of votes I get in the next election.

I think what happens, and your example illustrates it, when you try to achieve economic development without having that institutional base, you end up with maybe short-sighted developments, or perhaps people will be inclined to hand over their fishing licence to a non-Aboriginal business and then take some of the profits off the top. That does not do much for them.

In the royal commission, we did 16 or so case studies across the country. We were in the area south of Calgary, which has the reserves with the largest land base. I was very surprised that for decades and decades the bands had been leasing that land out to non-Aboriginal farmers, getting a lease fee of some kind, but not doing anything more with it than that.

L'autre, évidemment, est la querelle interminable entre les gouvernements fédéral et provinciaux, particulièrement en ce qui concerne les gens qui vivent hors réserve. Je dirais que c'est le principal facteur qui limite l'accès aux services, surtout pour les gens qui vivent sur les réserves.

**Le sénateur Hubley :** Je suis membre du Comité des pêches et ma question portera sur la relation entre le développement communautaire et le développement économique. Si je pouvais utiliser la situation de la pêche comme exemple — et il pourrait y avoir d'autres situations avec lesquelles vous pourriez nous aider également —, s'il y a une pêcherie à proximité, s'il y a de la pêche au large de la côte, disons, d'une région nordique et si le peuple autochtone qui vit à proximité de cette pêcherie ne dispose pas de l'infrastructure pour en profiter, il ne peut participer à cette pêche, même malgré les allocations et les choses du genre. Ils ont des besoins très particuliers dans le domaine de la pêche et ils ont une tradition qui dicte ces besoins.

Il semble y avoir un écart entre le désir qu'ont les peuples autochtones de faire du développement économique et l'infrastructure dont ils disposent. Pourriez-vous nous parler de cette situation?

**M. Wien :** Oui, je suis bien d'accord sur ce point. Pour réussir le développement économique, vous devez aller au-delà des limites étroites des considérations économiques, par exemple s'il y a suffisamment de capital disponible ou s'il y a suffisamment d'appuis pour les petites entreprises, et ainsi de suite. Vous devez tenir compte de la question plus large du développement institutionnel, par exemple : y a-t-il une société de développement qui pourrait jouer un rôle de chef de file? A-t-on défini le rôle des autorités politiques dans le développement économique? Le mot d'ordre, c'est que vous devez toujours séparer le développement économique et le développement des entreprises, mais c'est une phrase un peu simpliste. Les autorités politiques ont effectivement un rôle à jouer en fournissant une vision, en développant une base institutionnelle, en ramenant dans la communauté des gens qui peuvent jouer un rôle de chef de file, et ainsi de suite. Les autorités politiques ont un rôle important à jouer, mais elles ne devraient pas dire aux entreprises qu'elles ne peuvent pas congédier quelqu'un parce que cela aura un effet sur le nombre de votes qu'elles obtiendront à la prochaine élection.

Je pense que ce qui arrive, et votre exemple l'illustre, c'est lorsque vous essayez de faire du développement économique sans avoir la base institutionnelle, vous vous retrouvez peut-être avec du développement à courte vue, ou peut-être que les gens seront enclins à remettre leur permis de pêche à une entreprise non autochtone et se contenter de prélever une part des profits. Cela ne fait pas grand-chose pour les aider.

Dans le cadre de la commission royale, nous avons réalisé quelque chose comme 16 études de cas dans l'ensemble du pays. Nous étions dans la région située au sud de Calgary où l'on retrouve des réserves ayant les plus grands territoires. J'ai été très étonné de constater que pendant des décennies, les bandes avaient loué ces terres à des agriculteurs non autochtones, touchant le paiement de location, mais ne faisant rien d'autre avec ces terres.

I think the Harvard people are right in stressing the institutional base, the importance of governance and so forth.

**Senator Hubley:** Government has a more in-depth role to play when it comes into the mix here. Training or education can take on many forms in order to give Aboriginal people the opportunity to be successful, such as not leasing the land but, in fact, learning skills of how to till land or how to use the land more productively for themselves and gain the reward for that. Where there are gaps in training or education, does government have to take a more aggressive role?

**Mr. Wien:** No, I do not think so. There are many people in each region who are interested in this and who have a pretty good idea of what needs to be done to change the situation. It is more a matter of listening and trying to put the right framework and programs in place that would allow them to succeed.

For example, in the area of capital funds, there is a network of Aboriginal capital corporations across the country. I am on the loan advisory committee of the one that serves the Atlantic region. They are regarded as a lending source of last resort. In other words, if a person cannot go to the bank and get a loan there, if they are deemed to be high risk or too small to bother with or whatever, then they will come to the Aboriginal Capital Corporation. However, it is very difficult for those corporations to maintain themselves from one year to the next because, understandably, they have a higher ratio of loan losses than a bank, for example. Yet, they do not have funding for their core staff. In other words, they have to maintain their operation based on the loans that they give out and the interest that they get back.

I am oversimplifying because there are some subsidies here and there, but that is the kind of issue that needs to be addressed. They are in a no-win situation. There will be many examples, and I think people will tell you what they think they need.

**The Chairman:** Dr. Wien, I come from the Northwest Territories where Aboriginal people have been relatively successful.

In part, maybe that is because the Aboriginal people are in the majority and have, over the years, made advancements in all aspects of society — government, business and such cultural institutions as the CBC. Over time, land claims have been settled with the Aboriginal peoples in the various regions — with the Inuvialuit since 1984, and other groups in the late 1980s and 1990s.

We have two major economic development projects happening. One is in Yellowknife, centering on the diamond mines, and one is in the delta involving oil and gas and the prospects of a gas pipeline. Aboriginal people have done reasonably well in taking advantage of these projects.

It has occurred to me that the North might be a unique situation because they have had the benefit of being a significant force in all aspects of northern society, but also they have access

Je pense que les gens de Harvard ont raison d'insister sur la base institutionnelle, l'importance de la gouvernance et ainsi de suite.

**Le sénateur Hubley :** Le gouvernement a un rôle plus fondamental à jouer ici. La formation ou l'éducation peut prendre de nombreuses formes de manière à donner aux peuples autochtones la possibilité de réussir comme, par exemple, ne pas louer la terre, mais apprendre à la labourer et à l'utiliser d'une manière plus productive pour eux-mêmes et pour en retirer les bénéfices. Là où il y a des lacunes au niveau de la formation et de l'éducation, le gouvernement ne devrait-il pas jouer un rôle plus vigoureux?

**M. Wien :** Non, je ne le crois pas. Beaucoup de gens dans chaque région y sont intéressés et ont une assez bonne idée de ce qui doit être fait pour changer la situation. C'est plus une question d'écouter et d'essayer de mettre en place le bon cadre de travail et les programmes qui leur permettraient de réussir.

Par exemple, dans le secteur des fonds pour les dépenses de capital, un réseau de sociétés de financement autochtones existe dans tout le pays. Je fais partie du Comité consultatif des prêts de la société qui dessert la région Atlantique. Elles sont considérées comme des organismes de prêts auxquels on a recours en dernier ressort. Autrement dit, si une personne ne peut pas obtenir un prêt d'une banque qui la considère comme présentant un risque élevé ou parce qu'elle demande un prêt trop peu important, elle ira à la société de financement autochtone. Cependant, ces sociétés ont beaucoup de mal à survivre d'une année à l'autre, car, et cela se comprend, leur taux de perte sur prêts est plus élevé que celui des banques. Pourtant, elles ne reçoivent aucune aide financière pour payer leur personnel de base. Autrement dit, elles doivent subsister à partir des prêts qu'elles font et des intérêts qu'elles reçoivent.

Je simplifie, car il y a quelques subventions ici et là, mais c'est le genre de problème que l'on doit régler. C'est une situation d'où elles ne peuvent pas sortir gagnantes. Il y aura de nombreux exemples et je crois que les gens vous diront ce dont ils ont besoin.

**Le président :** Monsieur Wien, je suis originaire des Territoires du Nord-Ouest où les peuples autochtones ont réussi à bien des égards.

C'est peut-être dû, en partie, au fait que les peuples autochtones constituent la majorité et qu'ils ont, au fil des ans, fait des progrès à tous les niveaux de la société — gouvernement, entreprises et institutions culturelles comme la SRC. Au cours des années, des revendications territoriales ont été négociées avec les peuples autochtones dans diverses régions — avec les Inuvialuit depuis 1984 et d'autres groupes vers la fin des années 80 et 90.

Deux grands projets de développement économique sont en cours. L'un est à Yellowknife, axé sur les mines de diamant, et l'autre dans le Delta dans l'exploitation du pétrole et du gaz et un projet de gazoduc. Les peuples autochtones ont raisonnablement bien réussi à tirer avantage de ces projets.

Il me semble que la situation du Nord est unique, car les Autochtones ont l'avantage d'être une force importante dans tous les aspects de la société nordique, mais ils ont aussi accès à des



to funds and have property rights or lands and minerals because of land claims. When you look at situations such as the North, where Aboriginal people are successful, can these be used as examples? Looking at all the factors that make Aboriginals successful in the North, could you use this as an example or as a model to say that in order for Aboriginal people to be successful, these factors need to be present? Have you thought about that? Would you care to give some comments on that?

**Mr. Wien:** You are correct in pointing to the comprehensive land claim settlements as being one key factor. Unfortunately, in many areas of the country that is not an option. People might argue perhaps through their treaties that there are some rights there, as the *Marshall* case concluded, that could be used for economic benefit and so on. The difficulty with the comprehensive land claim situation is that not everyone has access to that particular scenario.

**The Chairman:** When you look at other successes across the country, such as the areas in B.C. around Kelowna, Kamloops, and Vancouver, where native people are located close to metropolitan areas and where their land, in a sense, becomes valuable, would you say that a factor in the South for Aboriginal success is being able to take advantage of their situation and develop those potentials, or having access to resources such oil and gas in Alberta? That is the case in Hobbema and other areas of the country. I am sure there are areas in Saskatchewan, and I am aware that in northern Saskatchewan there seems to be an area where Aboriginal people are very successful. I wonder if you can relate Aboriginal success in the South in part to their location and the resources that they have.

**Mr. Wien:** Yes, I do think that being able to develop an economic base in an urban area or near it is quite an interesting strategy, given the fact that a lot of economic activity is located there, particularly in the service sector but sometimes in manufacturing as well. It is interesting to me that Aboriginal communities have been able to carve out a piece of the urban action, if you like, even if they are not particularly well located. Let me give you several examples.

In the case of Membertou, located in Sydney, while the situation is changing now, historically, that urban location for Membertou has not been a very positive factor for them. They have not been involved in coal and steel and so forth in Sydney. However, in the mid-1990s, the chief at Membertou, and this is an example of leadership and its importance, decided that the situation of welfare dependency and deficits and so on could not continue, so they decided, even though they were located in Sydney, to develop an urban base in Halifax. They rented an office suite in the Purdy's Wharf tower on the Halifax waterfront, with a beautiful boardroom with a view over the harbour. They just felt they needed a presence in Halifax, and they felt that given that their strategy was joint ventures with major corporations and so on, that they would have much more success doing it from that

financements et ont des droits de propriété ou des terres et des minéraux grâce aux revendications territoriales. Est-ce que des situations comme celle du Nord où les peuples autochtones ont réussi, peuvent être utilisées comme exemple? En examinant tous les facteurs ayant contribué à la réussite des Autochtones dans le Nord, pouvez-vous citer cela comme un exemple ou comme un modèle pour déclarer que la réussite des peuples autochtones dépend de l'existence de ces facteurs? Qu'en pensez-vous? Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Wien :** Vous avez raison de signaler que les négociations sur des revendications territoriales globales sont un facteur essentiel. Malheureusement, dans plusieurs régions du pays cela n'est pas une option. Les gens peuvent déclarer en se fondant peut-être sur leur traité qu'ils ont quelques droits, comme dans la décision de l'affaire *Marshall*, qu'ils pourraient utiliser pour des avantages économiques et ainsi de suite. Le problème avec les revendications territoriales globales, c'est que ce scénario spécifique ne s'applique pas à tout le monde.

**Le président :** En voyant les autres réussites dans le pays, comme celles dans les régions de la C.-B. aux alentours de Kelowna, Kamloops et Vancouver où les peuples autochtones vivent près de zones métropolitaines et donc la valeur de leur terre augmente, pensez-vous qu'un facteur de la réussite des Autochtones dans le Sud serait qu'ils tirent avantage de leur situation et développent ces possibilités ou d'avoir accès à des ressources comme le pétrole et le gaz en Alberta? C'est le cas à Hobbema et dans d'autres régions du pays. Je suis sûr qu'il y a des régions dans la Saskatchewan et j'ai entendu dire qu'il y a une région au nord de la Saskatchewan où le peuple autochtone réussit très bien. Je me demande si vous pouvez établir un rapport entre la réussite des Autochtones dans le Sud et l'endroit où ils vivent et les ressources dont ils disposent.

**M. Wien :** Oui, je pense que la stratégie de développement d'une base économique dans une zone urbaine ou à proximité est très intéressante vu la grande activité économique, surtout dans le secteur des services, mais parfois aussi dans les industries manufacturières. Je trouve intéressant que les communautés autochtones aient pu, même si elles ne sont pas particulièrement bien situées, se constituer un créneau dans l'économie urbaine. Permettez-moi de vous donner plusieurs exemples.

Prenons Membertou, près de Sydney, où la situation change actuellement, cette région urbaine n'a jamais été un facteur très positif pour la bande de Membertou. La bande était absente de l'industrie du charbon et de l'acier, et cetera. Cependant, au milieu des années 90, le chef Membertou, et cela est un exemple de leadership et de son importance, a décidé que la situation de dépendance à l'aide sociale et les déficits, et cetera, devait cesser. Ils ont alors décidé d'établir une base à Halifax bien qu'ils vivaient à Sydney. Ils ont loué un bureau dans la tour Purdy's Wharf sur le front de mer d'Halifax avec une belle salle de conférence avec vue sur le port. Ils estimaient tout simplement qu'ils devaient être présents à Halifax et puisque qu'ils avaient pour stratégie la création de coentreprises avec des sociétés importantes, ils seraient plus de chances de réussir s'ils le faisaient



base rather than trying to fly people into Sydney and into this relatively poor community. That is one example of deliberately carving out an urban strategy.

Also, in Western Canada, bands in provinces like Saskatchewan and Manitoba have benefited from treaty land-entitlement settlements. I am not sure if you are familiar with them, but they are a kind of compensation for treaty promises and calculations that were not met over the decades since the treaties were originally signed. The bands received either grants of land or fairly substantial monetary compensation for infringements on their treaty rights. A number of those bands have chosen to use the money that they obtained to develop businesses in urban areas. They might develop an industrial mall or a hotel or a variety of activities in the urban area.

In fact, now, when we talk about urban economic development from an Aboriginal perspective, it is not just people who have lived in the urban area for a period of time; it is also rural bands that have incorporated an urban element into their strategy. When you are visiting across the country, that would be something to look at as well.

**The Chairman:** I just attended Resource Expo, a native international trade association conference, in Vancouver last week. There were Aboriginal peoples from all across the country who have been successful in setting up corporations, partnerships and so forth. It seems that their success is invariably tied to resource development. Companies that are in resource development are willing to cooperate and have taken the initiative of cooperating with Aboriginal people so they too can benefit from development. Do you care to comment on that?

**Mr. Wien:** Yes. There are some examples of best practice across the country of companies like Syncrude, for example, that have made a significant commitment to reaching out to Aboriginal communities over many years. They have developed linkages that involve not only employment and training but also supplier contracts and that kind of thing.

It is interesting that the relationship with the community goes beyond simply narrow economic considerations. They might sponsor an awards night or they might provide scholarships for students. They might have meetings with the chief and band council. It is a broader and more multi-faceted relationship than simply an issue of, "How many people do we employ, and are we able to retain them?"

The other comment I would make is that for some companies that have opened their doors more recently, one of the factors that motivates them, and I am not critical about this, is that it is sometimes advantageous to them to have an Aboriginal partner when they are bidding on federal government contracts, for example, in defence, construction areas and so forth. They are doing it for reasons that go beyond wanting to do the right thing; they also have business reasons for doing it.

à partir de cette base plutôt que de faire venir des gens par avion à Sydney dans cette communauté qui est relativement pauvre. Voilà un exemple de recherche délibérée d'un créneau économique en zone urbaine.

Dans l'Ouest canadien, des bandes dans des provinces comme la Saskatchewan et le Manitoba ont profité des droits fonciers issus des traités. Je ne sais pas si vous savez ce que c'est, c'est une sorte de compensation pour des promesses et des calculs énoncés dans des traités, mais qui n'ont pas été concrétisés depuis la signature de ces traités. Les bandes ont reçu soit des concessions de terrains soit de fortes compensations monétaires en conséquence des violations à leurs droits issus d'un traité. Certaines de ces bandes ont choisi d'utiliser cet argent pour créer des entreprises en zone urbaine, par exemple un centre industriel, un hôtel ou différents secteurs d'activités.

En fait, d'un point de vue autochtone, lorsque nous parlons du développement économique urbain, il ne s'agit pas seulement de gens ayant vécu en zone urbaine pendant un certain temps; mais aussi de bandes rurales qui ont intégré un élément urbain dans leur stratégie. C'est un élément qu'il faudra retenir lors de vos déplacements à travers le pays.

**Le président :** La semaine dernière, j'étais à Vancouver à Resource Expo, une conférence d'une association autochtone sur le commerce international. Il y avait des peuples autochtones de toutes les régions du pays qui ont réussi à fonder des sociétés, des partenariats et ainsi de suite. Il semble que leur réussite soit invariablement liée au développement des ressources. Les compagnies du secteur du développement des ressources sont prêtes à coopérer et ont pris l'initiative de collaborer avec les peuples autochtones afin qu'ils tirent avantage du développement. Avez-vous quelque chose à dire à cet égard?

**M. Wien :** Oui. Il y a quelques exemples de meilleures pratiques dans le pays par des compagnies comme Syncrude, par exemple, qui ont établi avec les communautés autochtones des relations englobant non seulement l'emploi et la formation, mais aussi des contrats de fournisseurs et ce type d'activités.

Il est intéressant de noter que les relations avec la communauté dépassent les simples considérations économiques. Ces compagnies parrainent une nuit de remise des prix ou peuvent offrir des bourses d'études à des étudiants. Elles rencontrent le chef et le conseil de la bande. Ce sont des relations plus élargies et à plusieurs niveaux. Ce n'est pas simplement le type de relation où l'on se demande « Combien de gens avons-nous embauchés et combien pouvons-nous garder? »

Je voudrais ajouter que certaines compagnies, qui ont récemment ouvert leurs portes, sont en partie motivées, et je ne porte pas de jugement critique, par le fait que quelquefois elles gagnent à avoir un partenaire autochtone pour leurs soumissions au gouvernement fédéral visant l'obtention de contrats, par exemple dans la défense, dans la construction, et cetera. Elles ne le font pas simplement pour des raisons de philanthropie, elles sont aussi motivées par des raisons commerciales pour se conduire ainsi.

One of our students in economics at Dalhousie did a thesis on that strategy of joint ventures. One of the conclusions she came to was that, again, the degree to which the Aboriginal community can take advantage of that kind of strategy depends on its own institutional development. If they have the right people on staff, if they negotiate the agreements properly, if they are strong enough to counteract all the resources that are on the corporate side, then chances are that they can derive real benefit from a joint-venture kind of strategy.

**Senator Gustafson:** I served the Souris Moose Mountain area and Assiniboine area, where there are several reserves in the northern part of the province, and one of the greatest problems where there was land settlement was between the federal, provincial and municipal governments as to who was responsible for what. They would come to the member of Parliament, especially the municipality and say, "We have a problem here, but we cannot pin down the federal or the provincial government as to whom is responsible for roads or whatever the situation is." That seemed to be the biggest hold-up in getting things straightened around.

**Mr. Wien:** Yes. It takes up an enormous amount of energy.

**Senator Gustafson:** Is that still there?

**Mr. Wien:** Yes. In fact, I am thinking of a research project to document just how wasteful that kind of dickering is.

**Senator Gustafson:** It is an end. You run up against a block wall and you cannot move.

**Mr. Wien:** It is a handicap that particularly Aboriginal communities and businesses face because they are in this rather unique constitutional and jurisdictional situation.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Dr. Wien:** would you care to comment on Canadian society as such? I think there is interest and a certain concern in our country for the plight of Aboriginal people. The Prime Minister, I know, has had one round table conference this fall, and there are further round tables planned to deal with different aspects of Aboriginal people such as health, education and economic development.

Do you find in your work and studies that there is a certain consciousness or concern with regard to the plight of the Aboriginal people, particularly as to means? How are Aboriginal people in our country to be lifted up and made able to contribute to Canadian society? Do you have thoughts on that? Is Canadian society ready and willing to be of assistance to Aboriginal people in their plight to get on their feet?

**Mr. Wien:** I could make two comments on that. First, in working with the royal commission over a four-year period, I found that the level of receptivity and interest on the part of the Canadian public to Aboriginal issues went up and down quite a bit. In the early stages of the commission's work, between 1992 and 1994, in the context of Oka and Meech Lake and the Charlottetown Accord, I thought there was considerable interest,

L'une de nos étudiants en économie à Dalhousie a fait une thèse sur cette stratégie de co-entreprise. Elle aussi a conclu que le degré selon lequel la communauté autochtone peut tirer avantage de ce genre de stratégie dépend du développement de ses propres institutions. Si les communautés ont un personnel approprié, si elles négocient de façon adéquate les ententes et si elles sont suffisamment fortes pour contrer toutes les ressources dont disposent les sociétés, alors il y a des chances que la stratégie de co-entreprises leur apporte de vrais avantages.

**Le sénateur Gustafson :** J'ai servi la région de Souris Moose Mountain et d'Assiniboine où se trouvent plusieurs réserves dans la partie nord de la province et l'un des plus grands problèmes était que l'on ignorait qui était responsable des revendications territoriales. Était-ce le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou l'administration municipale? Ils iraient voir un député et lui diraient, surtout la municipalité : « Vous avez un problème, mais nous ne savons pas qui est responsable, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial. » Voilà ce qui nous empêchait surtout de régler les problèmes.

**M. Wien :** Oui. Il faut dépenser énormément d'efforts.

**Le sénateur Gustafson :** Est-ce toujours le cas?

**M. Wien :** Oui. En fait, j'envisage un projet de recherche pour montrer le gaspillage de telles tergiversations.

**Le sénateur Gustafson :** C'est une impasse. Vous vous heurtez à un mur et vous ne pouvez plus avancer.

**M. Wien :** C'est un problème qui touche particulièrement les communautés et les entreprises autochtones, car leur situation constitutionnelle et juridictionnelle est plutôt unique.

**Le président :** Avez-vous d'autres questions?

Monsieur Wien, avez-vous quelque chose à dire sur la société canadienne en général? Je crois que le sort des peuples autochtones suscite un intérêt et une certaine préoccupation dans notre pays. Je sais que le premier ministre a eu une table ronde cet automne et d'autres tables rondes sont prévues pour traiter des différents problèmes concernant les peuples autochtones comme la santé, l'éducation et le développement économique.

Est-ce que votre travail et vos études ont montré qu'il y a une certaine conscience ou préoccupation en ce qui concerne le sort des peuples autochtones, surtout en ce qui concerne les moyens d'y remédier? De quelle façon peut-on améliorer le sort des peuples autochtones de notre pays et de leur donner la possibilité de participer à la société canadienne? Avez-vous des commentaires sur ce point? Est-ce que la société canadienne est prête à aider les peuples autochtones à se redresser économiquement?

**M. Wien :** Je pourrais faire deux commentaires à ce sujet. Premièrement, j'ai constaté au cours des quatre ans de travail avec la Commission royale que le niveau de réceptivité et d'intérêt de la part des Canadiens concernant les questions autochtones a augmenté et diminué sensiblement. Au début des travaux de la Commission, entre 1992 et 1994, et dans le contexte de Oka et de l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown, il me semble



not only on the part of the Canadian public but in sectors like the media and so forth. If we had been able to report within a two-year period, the timing would have been very good.

What happened was the attention of the country shifted. Governments became very concerned with deficits at the provincial and federal level. The Reform Party was taking a different position on Aboriginal issues. I had the feeling then that there was not a lot of interest in a royal commission report which might state that in order to rectify the situation, at least for a certain period of time we might have to spend more rather than less.

When the commission reported in 1996, the Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development at the time did not seem particularly interested. However, within a few short months, economists, bankers and others started to document the fact that we would quickly be in a situation of surplus and we could do some things that seemed impossible beforehand.

There was a new minister of Indian and Northern Affairs Canada in the person of Jane Stewart who, I think, took the royal commission report as a framework. She said she had it on her bedside table, which I am not sure I would recommend. She organized a formal response on behalf of the federal government to the royal commission report. A lot of things came out of that, for example, the Aboriginal Healing Foundation, the apology for residential schools, and so on. There is considerable fluctuation.

The other point I would make is that at a general level — and opinion surveys bear this out — there is a strong level of interest on the part of the Canadian public in supporting Aboriginal peoples and reducing the inequalities in health, education and other areas. That support is still there. Where it breaks down is when push comes to shove and you have a situation like the fishery where there is a limited and, perhaps, declining resource. Because of court decisions and other things you are trying to reintroduce a new set of players into the fishery with licences, quotas and so forth. At the level of individual fishing communities, hostilities quickly develop because you have set up a competing kind of situation where people will see that if these people come in, then we will get less.

I was in Yarmouth, Nova Scotia, for example, when some of those incidents occurred. It spread not only from the wharf, but into the school system where the school children were divided.

**The Chairman:** If there are no further questions, I want to thank you, Dr. Wien, for your presentation. You are the first witness in our study. We will focus on this issue of Aboriginal people and economic development for the next year or so. You have helped us focus on the issues that we need to deal with. I want to thank you very much for coming here this evening.

**Mr. Wien:** Thank you for the invitation. If I can help in any other way I would be happy to do that.

qu'il y avait un intérêt considérable non seulement de la part des Canadiens, mais dans des secteurs comme les médias et ainsi de suite. Si on avait pu faire le rapport en deux ans, le moment aurait été parfait.

Il se trouve que les Canadiens se sont intéressés à autre chose. Les gouvernements se préoccupaient beaucoup des déficits provinciaux et fédéral. La position du Parti réformiste sur les questions autochtones a changé. J'ai eu le sentiment à cette époque qu'il n'y avait pas beaucoup d'intérêt à indiquer cela dans le rapport de la Commission royale afin de remédier à la situation, au moins nous aurions pu pendant un certain temps dépenser plus plutôt que moins.

Quand la Commission a déposé son rapport en 1996, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque ne semblait pas particulièrement intéressé. Toutefois, en l'espace de quelques mois, des économistes, des banquiers et d'autres personnes ont commencé à déclarer que nous nous trouverons très vite dans une situation de surplus et que nous pourrions faire des choses qui nous auraient paru impossibles auparavant.

Il y avait un nouveau ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en la personne de Jane Stewart qui, à mon avis, a pris le rapport de la commission royale comme cadre de travail. Elle a dit qu'elle l'avait sur sa table de chevet, je ne suis pas sûr que je recommanderais de faire cela. Au nom du gouvernement fédéral, elle a fait une réponse officielle concernant le rapport de la commission royale. Beaucoup de choses se sont produites depuis, par exemple, la Fondation autochtone de guérison, l'excuse présentée sur la question des pensionnats, et ainsi de suite. Il y a eu un grand changement.

Je voudrais aussi ajouter qu'à un niveau général — et un sondage d'opinion le confirme — le public canadien est très intéressé à l'aide aux Autochtones et à la réduction des inégalités dans la santé, l'éducation et d'autres domaines. Ce soutien est toujours là. Mais il disparaît lors de situations telles celle des pêches où la ressource est limitée, peut-être même en déclin. À cause des décisions de tribunaux et d'autres choses, on essaie de réintroduire un nouveau groupe d'intervenants dans les pêches avec des permis, des quotas et ainsi de suite. L'hostilité se développe rapidement dans les localités qui vivent de la pêche à cause de la situation de concurrence créée et où les gens pensent qu'il y a d'autres personnes arrivent, il y aura moins de pêche.

J'étais à Yarmouth, en Nouvelle-Écosse, quand des incidents de ce genre se sont produits non seulement sur les quais, mais aussi dans les écoles où l'on a séparé les enfants.

**Le président :** Si vous n'avez plus d'autres questions, je vous remercie, monsieur Wien, pour votre témoignage. Vous êtes le premier témoin de notre étude. Nous examinerons particulièrement cette question des peuples autochtones et du développement économique au cours de l'année prochaine. Vous nous avez aidés à cibler les questions que nous devons traiter. Je vous remercie beaucoup d'être venu ce soir.

**M. Wien :** Merci de m'avoir invité. Si je peux vous aider de quelque façon que ce soit, je serais heureux de le faire.



**The Chairman:** This completes the formal part of our committee meeting tonight. We now need to go in camera and deal with some technical budget matters. I will conclude this portion of our meeting and ask all spectators to leave because this needs to be an in camera session.

Is it agreeable, though, that our staff remains, senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee continued in camera.

The committee resumed.

**The Chairman:** Members have had a chance to consider the budgets. I will call the committee meeting back to order to deal with the budgets of our committee.

We could deal with these in turn. The first budget is to deal with legislation of \$19,617 to cover the expenses of our committee dealing with legislation to the year ending March 31, 2005. Are members agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is moved by Senator Gustafson, seconded by Senator Hubley. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

The second budget is to deal with the special study on involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada, and a budget of \$105,955 to cover expenditure to the end of March 31, 2005. Is there agreement? Senator Hubley makes the motion, seconded by Senator Gustafson. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried. The third budget is for legislation; it is an application for budget authorization for the fiscal year ending March 31, 2006, for \$36,540. Senator Gustafson moves, seconded by Senator Hubley. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

A new version of the draft budget will be submitted to the committee at a future meeting.

Let me just tell you about our plan for future meetings. We have a witness for Wednesday, November 24, Manny Jules, former chair of Indian Taxation Advisory Board and former chief of Kamloops Indian Band. For Tuesday, November 30, Professor Jon Altman from Australian National University via video conference; and on Wednesday, December 1, professors Stephen Cornell and Joseph Kalt, co-directors of Harvard Project on American Indian Economic Development.

**Le président :** Cela met fin à la partie officielle de la réunion de notre comité ce soir. Nous allons maintenant continuer notre séance à huis clos et aborder quelques questions budgétaires d'ordre technique. Je mets fin à cette partie de notre réunion et demande à tous les spectateurs de sortir de la salle car la séance continue à huis clos.

Sénateurs, êtes-vous d'accord pour que notre personnel reste dans la salle?

**Des voix :** Oui.

La séance continue à huis clos.

Le comité reprend ses travaux.

**Le président :** Les membres du comité ont eu l'occasion d'examiner les budgets. La séance est levée pour étudier les budgets du comité.

Nous étudierons les budgets un par un. Le premier budget est pour une législation de 19 617 \$ pour couvrir les dépenses du comité traitant des mesures législatives pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2005. Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est présentée par le sénateur Gustafson, appuyée par le sénateur Hubley. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Le deuxième budget traite de l'étude spéciale sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada et un budget de 105 955 \$ pour couvrir les dépenses jusqu'à la fin de l'exercice financier se terminant le 31 mars 2005. Plaît-il aux membres du comité d'adopter cette motion? La motion est proposée par le sénateur Hubley, appuyée par le sénateur Gustafson. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée. Le troisième budget est pour une législation; c'est une demande d'autorisation de budget pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2006, pour 36 540 \$. La motion est proposée par le sénateur Gustafson, appuyée par le sénateur Hubley. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Une nouvelle version de l'avant-projet de budget sera soumise au comité lors d'une prochaine réunion.

Permettez-moi de vous dire un mot sur nos futures réunions. Manny Jules, ancien président de la Commission de la fiscalité indienne sera notre témoin le mercredi 24 novembre. Le mardi 30 novembre, nous aurons une vidéoconférence avec le professeur Jon Altman de l'Australian National University et le mercredi 1<sup>er</sup> décembre, les professeurs Stephen Cornell et Joseph Kalt, codirecteurs du Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains.

We are still awaiting a response from the Assembly of First Nations leader, Phil Fontaine, and Judy Whiteduck, who is responsible for economic development for the AFN. We are also considering inviting George Erasmus, co-chairman of the royal commission. Those are the witnesses that we have lined up thus far for future committee meetings.

We anticipate, if we have approval for our budget, to go on a fact-finding trip to Yellowknife, Inuvik, the latter part of January; and in the spring sometime, a fact-finding trip to B.C. and Alberta. The next subsequent trip will be to northern Saskatchewan and Manitoba. We will do that either this spring or probably next fall. That is the plan of the committee thus far. Are there any comments on this?

If not, thank you very much for attending. I appreciate your attendance. Our next meeting is next Wednesday.

Thank you very much.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, November 24, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:30 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I will call the meeting to order.

Our committee is beginning its study on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada; investigating elements that enable Aboriginal communities and businesses to succeed and obstacles to their achievement in all areas of the economy, including but not limited to, large-scale industrial development, renewable resources, tourism and other related businesses.

This is the core of our study. We are interested in knowing why it is that there are certain Aboriginal peoples in pockets of the country that have been very successful to date.

It is my pleasure to ask you, Mr. Jules, to be a witness and to give us the benefit of your knowledge and experience in this area.

For the record, I will briefly state that Manny Jules has been active in the area of First Nations economic development for quite a number of years. In 1996, the Council for the Advancement of Native Development Officers named him Economic Developer of the Year. He has been a key player in the First Nations-Canada Joint Task Force on Specific Claims

Nous attendons toujours une réponse de Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations, et de Judy Whiteduck, responsable du développement économique pour l'APN. Nous envisageons aussi d'inviter George Erasmus, coprésident de la Commission royale. Ce sont les témoins que nous avons choisis à ce jour pour de futures réunions du comité.

Nous espérons, si notre budget est approuvé, de faire un déplacement de recherche des faits à Yellowknife, Inuvik et vers la fin du mois de janvier et au printemps, un déplacement de recherche de faits en Colombie-Britannique et en Alberta. Suivra ensuite un déplacement au nord de la Saskatchewan et au Manitoba. Nous ferons cela soit ce printemps ou probablement l'automne prochain. Voilà pour le moment les projets du comité. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

Si non, je vous remercie beaucoup d'être venus. J'apprécie votre présence. Notre prochaine réunion se tiendra mercredi prochain.

Merci beaucoup.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 24 novembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare la séance ouverte.

Notre comité commence son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada; analyse des éléments propices à leur succès et des obstacles à leurs réalisations dans tous les secteurs de l'économie, notamment mais sans s'y limiter, les projets industriels de grande envergure, l'exploitation des ressources renouvelables, le tourisme et autres domaines connexes.

C'est l'essentiel de notre étude. Nous voulons savoir pourquoi certains peuples autochtones dans des régions précises du pays ont très bien réussi jusqu'à présent.

J'ai l'honneur de vous demander, monsieur Jules, de témoigner et de nous faire profiter de vos connaissances et de votre expérience dans ce domaine.

Aux fins du compte rendu, je dirai brièvement que Manny Jules est actif depuis plusieurs années dans le domaine du développement économique des Premières nations. En 1996, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones l'a nommé Promoteur économique de l'année. Il a été l'un des principaux intervenants dans le groupe de travail

Policy Reform. He served as Chief of the Kamloops Indian Band from 1984 to 2000, and chaired the Indian Taxation Advisory Board from 1989 to 2003.

Mr. Jules, I am sure there is more that can be said about you, but we will open it to you. If you have a presentation, we would be pleased to hear you now.

**Mr. C.T. (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative:** I am pleased to make a presentation to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am looking forward to the discussion, and I have three proposals for you.

To begin, last Friday afternoon, all political parties spoke in support of the First Nations Fiscal and Statistical Management Act. It is now proceeding to committee. In 1988, I led the drive for the Kamloops amendment to the Indian Act. It also received all-party support. I am requesting the Senate to pass this proposed legislation as quickly as possible after it leaves the House of Commons.

I am also requesting that the Senate standing committee support a First Nations infrastructure program to help kick-start private sector investment on our lands.

Finally, I request the Senate standing committee to support the establishment of a First Nations institution of economic cooperation and partnerships so that we can transfer the technology necessary to build our economies.

The proposed fiscal legislation is a product of many imaginations. Imaginations are powerful. They can create fear where none exists. They can create hope necessary to drive us. I want to speak to you about the imagination behind this proposed legislation.

I hope that in 10 years' time there is an option other than the Indian Act, that it has been replaced with First Nations-led legislation.

I hope that in 10 years there is no need for the Department of Indian Affairs and Northern Development, that it has been replaced by First Nations institutions.

I hope that we are full participants in the Canadian economy, and our children have the same opportunities as other Canadian children.

I hope that we are no longer considered a social problem that costs all governments an extra \$3.5 billion, and costs the economy \$5 billion in lost productivity.

I hope we are part of the solution to rising health care costs.

I hope we can replace the lost productivity of an aging population.

mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique des revendications particulières. Il a été chef de la bande indienne de Kamloops de 1984 à 2000 et a présidé la commission consultative de la fiscalité indienne de 1989 à 2003.

Monsieur Jules, je suis sûr que l'on pourrait en dire beaucoup plus à votre sujet, mais nous allons maintenant vous céder la parole. Si vous avez un exposé, nous nous ferons un plaisir de l'écouter.

**M. C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations :** C'est un grand honneur pour moi que de faire un exposé devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. J'attends notre discussion avec impatience et j'ai trois propositions à vous présenter.

Pour commencer, vendredi après-midi de la semaine dernière, tous les partis politiques se sont prononcés en faveur de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. Cette loi en est maintenant à l'étape du comité. En 1988, j'ai conduit la modification de Kamloops à la Loi sur les Indiens qui avait également reçu un appui de tous les partis. Je demande au Sénat d'adopter ce projet de loi le plus rapidement possible une fois que la Chambre des communes en aura terminé l'examen.

Je demande également que le comité sénatorial permanent appuie un programme d'infrastructure des Premières nations afin de stimuler l'investissement du secteur privé sur nos terres.

Enfin, je demande au comité sénatorial permanent d'appuyer la mise sur pied d'une institution de coopération et de partenariats économiques des Premières nations de manière que nous puissions transférer la technologie nécessaire pour bâtir nos économies.

Le projet de loi fiscal découle de nombreuses formes d'imagination qui sont puissantes : elles peuvent créer de la crainte là où elle n'existe pas, elles peuvent susciter l'espoir nécessaire pour nous encourager. Je veux vous parler de l'imagination à l'origine de ce projet de loi.

J'espère que d'ici 10 ans, nous aurons un choix autre que la Loi sur les Indiens, que cette loi sera remplacée par des lois élaborées par les Premières nations.

J'espère que d'ici 10 ans, le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord n'aura plus sa raison d'être et qu'il sera remplacé par des institutions des Premières nations.

J'espère que nous sommes participants à part entière de l'économie canadienne et que nos enfants auront les mêmes opportunités que les autres enfants canadiens.

J'espère que nous ne serons plus considérés comme un problème social qui coûte à tous les gouvernements 3,5 milliards de dollars de plus et à l'économie 5 milliards de dollars en perte de productivité.

J'espère que nous ferons partie de la solution au problème de l'augmentation des coûts de soins de santé.

J'espère que nous pourrions remplacer la perte de productivité d'une population vieillissante.



I hope we can generate enough revenues from our economies to pay for our services.

I hope my children do not go cap in hand to another government for clean water, safe roads and good schools.

I hope that people throughout the world look to Canada as a model for federations. To become this model, the Canadian federation needs to resolve its longest outstanding issue: What is the place of the confederation of First Nations within this federation?

I hope we have established our government, the Secwepemc Nation government, with the support of a First Nation institutional framework.

These are hopes that have driven me for the last 30 years in politics. These are hopes that have led me to make these proposals for the First Nations Fiscal and Statistical Management Act, a First Nations infrastructure program and a First Nations institution for economic cooperation and partnerships.

To begin, the proposed fiscal legislation is about a simple fact: governments do not build economies; businesses do. There is five times as much private investment in Canada as there is public investment; four times as many jobs are created in the private sector than in the public sector. Despite these facts, most First Nations spend five times as much time lobbying the public sector for more money than they do trying to build the private sector. The proposed fiscal institution legislation will help us overcome the barriers we face in building a private sector on our lands.

It is 10 times harder to attract investment to our lands for three reasons. We have a substandard or inefficient infrastructure. We do not have access to the same infrastructure financing mechanisms as other governments. We do not have infrastructure reserve funds. We do not have development cost charges. We have limited access to revenues from other governments for economic infrastructure. We cannot issue debentures.

There is too much investor uncertainty. We are only beginning to put the rules, procedures and jurisdictions into place that provide confidence to investors. We need investor codes, clear lands management laws and processes, a First Nations land registry and model leases.

We need clarity relating to property, sales, income and corporate tax rates. The costs of doing business on our lands are too high. The cost of doing business on our land is at least four to six times higher than it is off reserve. Reducing these costs requires improvements to our systems of administration, land management and investment facilitation systems.

J'espère que nous pourrions générer suffisamment de recettes de nos économies pour payer nos services.

J'espère que mes enfants n'iront pas chapeau bas devant un autre gouvernement pour lui demander de l'eau potable, des routes sûres et de bonnes écoles.

J'espère que les gens du monde entier se tourneront vers le Canada qu'ils considéreront comme le modèle des fédérations. Pour devenir un tel modèle, la fédération canadienne doit résoudre son problème de longue date : quelle est la place de la confédération des Premières nations au sein de cette fédération?

J'espère que nous aurons mis sur pied notre gouvernement, le gouvernement de la nation Secwepemc, avec l'appui d'un cadre institutionnel des Premières nations.

Ce sont des espérances qui m'encouragent sur la voie de la politique depuis 30 ans. Ce sont des espérances qui m'ont mené à faire ces propositions pour la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, pour un programme d'infrastructure des Premières nations et pour une institution pour la coopération et les partenariats économiques des Premières nations.

Pour commencer, le projet de loi fiscal proposé traite d'une simple réalité : les gouvernements ne bâtissent pas les économies, ce sont les entreprises qui le font. Il y a cinq fois plus d'investissement privé au Canada que d'investissement public; quatre fois plus de création d'emplois dans le secteur privé que dans le secteur public. Malgré tout, la plupart des Premières nations passent cinq fois plus de temps à faire du lobbying auprès du secteur public pour obtenir plus d'argent qu'elles ne le font auprès du secteur privé. La législation des institutions financières proposée nous aidera à surmonter les obstacles auxquels nous sommes confrontés et qui nous empêchent de créer un secteur privé sur nos terres.

Il est 10 fois plus difficile d'attirer l'investissement sur nos terres et ce, pour trois raisons. Notre infrastructure est inférieure aux normes ou elle est inefficace. Nous n'avons pas accès aux mêmes mécanismes de financement de l'infrastructure que d'autres gouvernements. Nous n'avons pas de fonds de réserve d'infrastructure. Nous n'avons pas d'imputation de frais de développement. Nous avons un accès limité aux fonds d'autres gouvernements pour l'infrastructure économique. Nous ne pouvons pas émettre d'obligations.

L'incertitude pour les investisseurs est trop grande. Nous commençons à peine à fixer les règles, les procédures et à prévoir les autorités susceptibles de susciter la confiance chez les investisseurs. Il nous faut des codes d'investissement, des lois et processus de gestion des terres clairs, un enregistrement foncier et des modèles de bail pour les Premières nations.

Il nous faut des éclaircissements en ce qui concerne les taux de l'impôt foncier, de la taxe de vente, de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Le coût des entreprises sur nos terres est trop élevé, puisqu'il est au moins quatre à six fois plus élevé qu'à l'extérieur des réserves. Réduire ces coûts exige des améliorations à nos systèmes d'administration, de gestion des terres et de facilitation de l'investissement.

This proposed legislation begins to break down these barriers to trade so that the market can work on First Nation lands. It allows us to finance infrastructure with debentures, like any other jurisdiction in Canada. It begins to create investment certainty over property taxes and local services, financial management and information quality, as in other jurisdictions in Canada. It gives our administrations the support they need to lower the cost of doing business to the levels of other jurisdictions in Canada — phrased more briefly, to begin to level the playing field for investing on First Nations lands.

This proposed legislation is not asking the government to build our economies with a pile of public money. This is about us building viable economies ourselves.

For 130 years, our institutions of government have been crushed by the weight of the Indian Act. The result is that we have been legislated out of the economy. Our governments have been legislated out of the federation. This proposed fiscal institution legislation begins the long process of legislating our way back in.

The proposed legislation must be supported by a First Nation infrastructure program. Too many First Nations that want to build their economies are caught in a Catch-22. They need revenues to build investment-attracting infrastructure. At the same time, they need to invest to generate revenues to build infrastructure. The result is that only those First Nations that already have enough revenue can benefit from this proposed legislation. Economic disparity amongst First Nations will widen.

The best solution is to develop a First Nation infrastructure program that helps build economic infrastructure, so that First Nations can attract investment and break the dependency cycle. This proposed infrastructure program could improve the ability of First Nations to combine federal programming with property tax debentures. This proposed program will enable many small and less-developed First Nations with a significant potential to undertake those initial investments in public infrastructure that kick-start the wealth-creation process. In the past, many small towns across Canada benefited from similar programs that were offered by their provincial governments. A First Nation infrastructure program will ensure that shared-cost programs such as the Canada Infrastructure Program will provide the best rate of return.

In addition to the infrastructure program, this committee should support the development of a First Nations institution for economic cooperation and partnerships. This proposed organization would accelerate the development of knowledge

Ce projet de loi commence à faire tomber les obstacles aux échanges si bien que le marché peut fonctionner sur les terres des Premières nations. Il nous permet de financer l'infrastructure grâce à des obligations, comme n'importe quelle autre compétence au Canada. Il commence à créer une certitude chez les investisseurs au sujet des taxes foncières et des services locaux, de la qualité de la gestion financière et de l'information, comme dans d'autres compétences au Canada. Il donne à nos administrations l'appui dont elles ont besoin pour abaisser le coût des entreprises pour qu'il atteigne les niveaux d'autres compétences au Canada — plus brièvement, pour commencer à égaliser les chances d'investissement sur les terres des Premières nations.

Ce projet de loi ne demande pas au gouvernement de bâtir nos économies à l'aide d'un apport important de fonds publics. Au contraire, il s'agit de construire des économies viables nous-mêmes.

Pendant 130 ans, nos institutions gouvernementales ont été écrasées par le poids de la Loi sur les Indiens qui, en fait, nous place en dehors de l'économie; nos gouvernements ne font pas partie de la fédération, à cause des lois. Cette législation des institutions financières permet d'entamer le long processus qui nous permettra de revenir légalement au sein de la fédération canadienne.

Le projet de loi doit être appuyé par un programme d'infrastructure des Premières nations. Trop de Premières nations qui veulent bâtir leurs économies se retrouvent dans une situation sans issue : elles ont besoin de revenus pour bâtir une infrastructure susceptible d'attirer l'investissement; en même temps, elles ont besoin d'investir pour générer des revenus pour bâtir l'infrastructure. Le résultat, c'est que seules les Premières nations qui ont déjà suffisamment de revenus peuvent tirer parti de ce projet de loi. La disparité économique entre Premières nations va s'accroître.

La meilleure solution consiste à mettre sur pied un programme d'infrastructure des Premières nations qui aide à bâtir l'infrastructure économique, de manière que les Premières nations puissent attirer l'investissement et mettre un terme à ce cycle de dépendance. Ce programme proposé d'infrastructure pourrait améliorer la capacité des Premières nations à combiner les programmes fédéraux à des obligations d'impôt foncier; il pourrait permettre à beaucoup de Premières nations petites et moins développées qui possèdent un potentiel important d'entreprendre ces investissements initiaux dans l'infrastructure publique, ce qui stimulera le processus de création de richesse. Dans le passé, beaucoup de petites villes canadiennes ont tiré parti de programmes semblables offerts par leurs gouvernements provinciaux. Un programme d'infrastructure des Premières nations fera en sorte que les programmes à coûts partagés comme le Programme d'infrastructures du Canada donnent le meilleur taux de rendement possible.

En plus du programme d'infrastructure, votre comité devrait appuyer la création d'une institution pour la coopération et les partenariats économiques des Premières nations. Cette organisation proposée accélérerait le développement des



pertaining to investment facilitation for our communities. For the last 130 years, the rest of Canada has created systems and frameworks that make buying and selling a home, researching an opportunity, zoning a property and building a residential or commercial development relatively simple. You take public institutions that support a market economy for granted. You do not even realize that we are missing similar institutions.

We need a mechanism to transfer this technology to our communities. This is why I am proposing a First Nations institution for economic cooperation and partnership. This agency will raise awareness about the potential of private investment and how to attract it by undertaking promotional work and help First Nations identify their investment potential. The IECF will help to transfer model investment systems and investment codes. The IECF will support the development of First Nation investment facilitation specialists. It will create a forum that will improve the coordination between First Nations and First Nation institutions. It will allow us to share our successful systems. It will assist us in finding private sector partners to assist with infrastructure programs and projects.

Perhaps most significantly, the institution will encourage market-based housing on reserves. It will do this by encouraging First Nation housing development on leasehold tenure. It will provide model housing systems and leases to communities. In doing so, the institution could unleash a wave of pent-up demand for housing on reserves. This will allow us to have the same home equity that you take for granted. It will allow us to unlock what Hernando de Soto calls "the mystery of capital." It will allow our entrepreneurs the same opportunity for financing their ideas with home equity that other entrepreneurs have. In sum, the institution will encourage more First Nations to embark on an economic development strategy. It will make substantial improvements in our ability to attract investment.

The returns from this proposed legislation, from the infrastructure program and the IECF for First Nations in Canada are significant. We believe it will help build \$750 million of new economic infrastructure on our lands. It will help attract over \$2 billion in new investment. It will generate nearly 30,000 new jobs. Remember, in 10 years' time, 80,000 First Nations citizens will enter the labour force. If we pass this proposed legislation, create an infrastructure program and initiate the IECF, thousands of them will learn how business works, how to build communities and how to have a positive role model for their lives.

connaissances relatives à la facilitation de l'investissement pour nos collectivités. Ces 130 dernières années, le reste du Canada a mis sur pied des systèmes et des cadres qui font de l'achat et de la vente d'une maison, de la recherche d'une opportunité, du zonage d'une propriété et de la construction de lotissements résidentiels ou commerciaux des entreprises relativement simples. Vous tenez les institutions publiques qui appuient l'économie de marché pour acquises. Vous ne vous rendez même pas compte qu'elles ne sont pas là pour les Premières nations.

Nous avons besoin d'un mécanisme pour transférer cette technologie vers nos collectivités. C'est la raison pour laquelle je propose une institution pour la coopération et les partenariats économiques des Premières nations. Cette agence ferait mieux connaître le potentiel de l'investissement privé et la façon de l'attirer en faisant du travail de promotion et en aidant les Premières nations à identifier leur potentiel en matière d'investissement; elle permettrait de transférer des systèmes et des codes d'investissement; elle appuierait la formation de spécialistes en matière de facilitation d'investissements des Premières nations; elle créerait un forum qui améliorerait la coordination entre les Premières nations et les institutions des Premières nations; elle nous permettrait de partager nos succès; elle nous permettrait de trouver des partenaires dans le secteur privé qui nous aideraient dans le cadre de programmes et projets d'infrastructure.

Plus important encore peut-être, cette institution faciliterait dans les réserves le concept de logement axé sur les marchés en encourageant la tenure à bail pour les Premières nations; elle fournirait des logements et des baux modèles aux collectivités; elle pourrait ainsi libérer une demande refoulée de logements dans les réserves et nous permettrait d'avoir la même valeur nette d'hypothèque du logement familial que vous tenez pour acquise; elle nous permettrait de débloquer ce que Hernando de Soto appelle « Le mystère du capital » en offrant à nos entrepreneurs les mêmes opportunités de financement de leurs idées par la valeur nette d'hypothèque auxquelles ont accès d'autres entrepreneurs. En résumé, cette institution encouragerait plus de Premières nations à se lancer dans une stratégie de développement économique, tout en améliorant considérablement notre capacité d'attirer l'investissement.

Les retombées de ce projet de loi, du programme d'infrastructure et de l'institution pour la coopération et les partenariats économiques des Premières nations sont importantes. Nous croyons que la construction de nouvelles infrastructures économiques sur nos terres de l'ordre de 750 millions de dollars en sera facilitée; que plus de 2 milliards de dollars de nouveaux investissements pourront être attirés; que près de 30 000 nouveaux emplois seront créés. N'oubliez pas que d'ici 10 ans, 80 000 citoyens des Premières nations vont entrer sur le marché du travail. Si nous adoptons ce projet de loi, la création d'un programme d'infrastructure et l'instauration de cette institution, des milliers d'entre eux connaîtront les rouages du monde des affaires, sauront comment bâtir des collectivités et comment jouer un rôle positif dans leur vie.



In 10 years' time, there will be 20 per cent more seniors and only 6 per cent more workers. It is imperative for all of us to make productive investments over the next 10 years. These proposals represent an excellent return on investment, at a total cost of about \$40 million per year. I am pleased to table the Indian Taxation Advisory Board pre-budget submission that describes these proposals in more detail. It explains how we will achieve these high returns.

I want to reiterate, in closing, my requests to this Senate committee. Pass the First Nation Fiscal and Statistical Management Bill as quickly as possible. Recommend the establishment of a First Nations infrastructure program. Recommend the creation of an institution for economic cooperation and partnerships.

**The Chairman:** Obviously, you are placing a great deal of emphasis and hope on the First Nations fiscal institutions, the bill that we will eventually see here in the Senate. Many of your comments focus on that bill and what you hope it will do for Aboriginal communities throughout our country.

**Senator Léger:** You emphasize how it must come from you; right?

**Mr. Jules:** Yes.

**Senator Léger:** We must let you go; is that the message?

**Mr. Jules:** Exactly.

**Senator Léger:** That is the problem, is it not? You will create the way of doing it. I understand you are held back because of the Indian Act and its consequences. To my ears, it certainly sounds like the right way, but how do we do that? Why is there so much opposition to that? I know that it must be step by step. You cannot be naive.

You said that in approximately 10 years, there would be 20 per cent more older people and only 6 per cent more workers.

**Mr. Jules:** That is right.

**Senator Léger:** I thought the opposite was coming.

**Mr. Jules:** You are facing an aging population in Canada. The demographic will be an older population. However, only 6 per cent will be new to the labour force. A lot of that will be First Nations that will not be ready to be productive members of Canada's labour market.

**Senator Léger:** I understood from other discussions and meetings that in a very few years, the young Aboriginals, number wise, would surpass the non-Aboriginals, because they have bigger families.

D'ici 10 ans, on dénombrera 20 p. 100 de plus de personnes âgées et seulement 6 p. 100 de plus de travailleurs. Il est impératif pour nous tous de faire des investissements productifs au cours des 10 prochaines années. Ces propositions représentent un excellent rendement de l'investissement, à un coût total de près de 40 millions de dollars par année. C'est avec plaisir que je dépose l'exposé prébudgétaire de la Commission consultative de la fiscalité indienne qui décrit ces propositions en plus de détails et qui explique la façon dont nous pouvons parvenir à ces rendements élevés.

En guise de conclusion, j'aimerais répéter les demandes que je présente à votre comité sénatorial. Adoptez le projet de loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations le plus rapidement possible. Recommandez la mise sur pied d'un programme d'infrastructure des Premières nations. Recommandez la création d'une institution pour la coopération et les partenariats économiques.

**Le président :** De toute évidence, vous mettez beaucoup d'espoir dans les institutions fiscales des Premières nations — c'est-à-dire le projet dont nous allons éventuellement être saisis au Sénat — et c'est sur ce point que vous insistez. Beaucoup de vos observations portent sur ce projet de loi et sur les résultats qui, vous espérez, en découleront pour les collectivités autochtones à l'échelle de notre pays.

**Le sénateur Léger :** Vous dites avec insistance que cela doit provenir de vous, n'est-ce pas?

**M. Jules :** Oui.

**Le sénateur Léger :** Nous devons vous laisser aller, est-ce que vous voulez dire?

**M. Jules :** Exactement.

**Le sénateur Léger :** C'est le problème, n'est-ce pas? Vous avez trouvé la façon d'y parvenir. Si je comprends bien, c'est la Loi sur les Indiens et ses conséquences qui vous empêchent d'avancer. Selon moi, ce semble être la bonne façon de faire, mais comment procéder? Pourquoi y a-t-il tant d'opposition à cet égard? Je sais qu'il faut procéder étape par étape et qu'on ne peut faire preuve de naïveté.

Vous dites que d'ici 10 ans environ, on dénombrera 20 p. 100 de plus de personnes âgées et seulement 6 p. 100 de plus de travailleurs.

**M. Jules :** C'est exact.

**Le sénateur Léger :** Je croyais que c'était le contraire.

**M. Jules :** La population au Canada est vieillissante. Démographiquement parlant, la population sera plus âgée et seulement 6 p. 100 de Canadiens entreront sur le marché du travail, dont beaucoup seront des membres des Premières nations qui ne seront pas prêts à être productifs sur le marché du travail canadien.

**Le sénateur Léger :** D'après d'autres discussions et séances, j'ai cru comprendre que dans très peu d'années, le nombre des jeunes Autochtones va être supérieur à celui des non-Autochtones, puisque les familles sont plus grandes.

**Mr. Jules:** In Saskatchewan, you will probably have an increase in the Aboriginal population.

**Senator Léger:** I see, but not everywhere?

**Mr. Jules:** That will not happen everywhere. If you do not invest in the future of the indigenous people of Canada, there are huge consequences. The only way to rectify that problem is to allow us, through our own institution building, to be an economic partner within the Canadian federation. In that way, we can lower the cost of health care and take care of ourselves. Ultimately, that is what we want to do.

**Senator Léger:** That is a clarification for me, to see it as a whole and not just one section. I probably got that message from that one section. That is certainly how to start that infrastructure economy.

**Senator Watt:** I will try not to cover issues we have covered in the past.

There are several areas on which I would like to be enlightened by you. You were starting to speak about housing, and that is an area I know a little about. I understand that with 99-year leases, from time to time we have to work out arrangements with financial institutions in order to access the capital we need. You are promoting that idea, and that is already being done in my area due to the fact that the land is held collectively and cannot be sold. We have to be innovative and separate buildings from the land in order to access capital from financial institutions, which, as you know, is not an easy thing to do.

You were saying that legislation on these new institutions is waiting to be passed by the House of Commons and will eventually come to the Senate and we will have to deal with it. Do I understand correctly that institutions will be set up to harness assets in the community? I am talking about the whole set of assets rather than just the land, which is still held collectively.

**Mr. Jules:** What will be put up as collateral is the jurisdiction over real property tax. Those communities will be able to use that jurisdiction, which currently generates \$40 million to \$50 million annually, to lever bonds and debentures.

**Senator Watt:** Would using that as collateral be good for the people who have no money, or is it only the people who have capital who will be able to utilize those institutions?

**Mr. Jules:** The best example comes out of British Columbia. There was a disparity between the larger urban centres, that is, Vancouver and Victoria, and Terrace, New Aiyansh and Kamloops, for example. In British Columbia, at the request of the municipalities, the government formed a municipal finance authority so they could pool their resources and take on the responsibility collectively to lever bonds and debentures.

**Mr. Jules :** En Saskatchewan, la population autochtone va probablement augmenter.

**Le sénateur Léger :** Je vois, mais pas ailleurs?

**Mr. Jules :** Non, pas ailleurs. Si vous n'investissez pas dans l'avenir des peuples autochtones du Canada, les conséquences seront considérables. La seule façon de corriger ce problème consiste à nous permettre, grâce à nos propres institutions, d'être un partenaire économique au sein de la fédération canadienne. De cette façon, nous pourrions abaisser les coûts liés à la santé et prendre soin de nous-mêmes. Au bout du compte, c'est ce que nous voulons faire.

**Le sénateur Léger :** Cela m'éclaire de voir la question de façon globale et non fragmentée. C'est probablement ce que j'ai compris et c'est certainement la bonne façon de démarrer cette économie d'infrastructure.

**Le sénateur Watt :** Je vais essayer de ne pas aborder les questions dont nous avons traité dans le passé.

J'aimerais que vous m'éclairiez sur plusieurs points. Vous avez commencé à parler du logement, domaine que je connais un peu. Je sais que dans le cas des baux de 99 ans, il faut de temps à autre s'arranger avec les institutions financières pour avoir accès au capital nécessaire. Vous encouragez cette idée et c'est déjà probablement fait dans ma région vu que les terres appartiennent à la collectivité et ne peuvent être vendues. Il faut être novateur et faire la distinction entre bâtiments et terres afin d'avoir accès au capital des institutions financières, ce qui, comme vous le savez, n'est pas chose facile.

Vous dites que cette mesure législative sur ces nouvelles institutions doit être adoptée par la Chambre des communes et que nous en serons éventuellement saisis au Sénat. Si je comprends bien, ces institutions seront mises sur pied pour exploiter l'actif de la collectivité? Je veux parler de l'ensemble de l'actif plutôt que des terres simplement, qui sont de propriété collective.

**Mr. Jules :** C'est l'autorité en matière de prélèvement de l'impôt foncier qui servira de nantissement. Ces collectivités seront en mesure d'avoir recours à cette autorité, qui actuellement génère de 40 à 50 millions de dollars par an, pour garantir bons et obligations par effet de levier.

**Le sénateur Watt :** Est-ce une mesure positive que de s'en servir de nantissement pour les gens qui n'ont pas d'argent ou est-ce prévu uniquement pour ceux qui ont du capital et qui seront en mesure d'avoir recours à ces institutions?

**Mr. Jules :** Le meilleur exemple provient de la Colombie-Britannique où il existait une disparité entre les grands centres urbains, comme Vancouver et Victoria, et Terrace, New Aiyansh et Kamloops, par exemple. En Colombie-Britannique, à la demande des municipalités, le gouvernement a créé une autorité chargée des finances municipales de manière à regrouper les ressources et à prendre cette responsabilité collective de garantir bons et obligations par effet de levier.



As a result, all the communities that formerly could not put in infrastructure now can. It has created untold millions of dollars worth of infrastructure and economic development. It is like the story I was telling earlier about the Nisga'a settlement. The first thing the Nisga'a people did was build a paved road from Terrace to New Aiyansh. Infrastructure is absolutely critical to developing a new economy.

In this particular case, the underlying interest has not changed and the reserve will maintain its status. We have been able, through a collective approach, to ensure that everyone helps one another. That will benefit the smaller communities. Right now, many larger communities can go to the bank and borrow money. This allows the smaller communities to work with the larger communities and get a better return on the investment in floating bonds and debentures, so that all, the large and the small, can benefit.

**Senator Watt:** Have you already determined what the asset value is on those?

**Mr. Jules:** That would be done on an individual community basis. In Kamloops, we have about 40 businesses located on our lands. That development generates about \$250 million annually, creating over 2,000 jobs. The asset base is in the range of \$100 million annually, yet we have difficulty attracting quality development to our lands, despite the fact that we have this other development, because we do not have access to the infrastructure. If we had adequate sewage systems and so on, we believe that the land values would quadruple. There would be a higher return on the investment of an entrepreneur, as a result of which we would have higher real property tax, thereby enabling us to install more infrastructure, which would, in turn, create more business and more opportunities. I liken this to being on the "bleeding edge." We are creating a First Nations economy.

There is legitimacy in the explicit recognition of our rights, but why are African countries that have rights, constitutions and access to their resources amongst the poorest countries in the world? I believe it is because they do not have the institutional capacity to deal with those matters. I do not want our people to be caught in that Catch-22. I want our people to be able to create their own institutions and build their own economies so that we do not need to go cap in hand to anyone. We want to be an integral part of this economy and this federation and to be able to trumpet that to the world, so that people will want to come to Canada to learn how to deal with their similar dilemmas.

**Senator Watt:** In the model you talk about, you are speaking from your personal experience in the area you know best. I understand and appreciate that.

Can that model fit both the rich and the poor, communities with lots of capital assets and communities with nothing?

Par voie de conséquence, toutes les collectivités qui auparavant ne pouvaient pas mettre sur pied d'infrastructure le peuvent maintenant. Des millions de dollars dont on ne parle pas ont été injectés dans l'infrastructure et le développement économique. Cela me fait penser à l'histoire que je racontais un peu plus tôt au sujet des Nisga'a. La première chose que les Nisga'a ont fait était de construire une route goudronnée entre Terrace et New Aiyansh. L'infrastructure est absolument essentielle au développement d'une nouvelle économie.

Dans ce cas particulier, l'intérêt sous-jacent n'a pas changé et la réserve conservera son statut. Nous avons été en mesure, grâce à une approche collective, de garantir l'entraide, ce qui à l'avantage des collectivités plus petites. À l'heure actuelle, de nombreuses collectivités plus importantes peuvent aller emprunter de l'argent à la banque. Ainsi, les collectivités plus petites pourront travailler avec les collectivités plus grandes et obtenir un meilleur rendement de l'investissement sous forme d'obligations à charge flottante si bien que toutes les collectivités, grandes et petites, pourront en tirer parti.

**Le sénateur Watt :** Avez-vous déjà déterminé la valeur de l'actif?

**M. Jules :** Cela se ferait par chaque collectivité particulière. À Kamloops, 40 entreprises se trouvent sur nos terres et génèrent près de 250 millions de dollars chaque année, créant plus de 2 000 emplois. L'actif se situe dans les 100 millions de dollars, annuellement, et pourtant, nous avons du mal à attirer un développement de qualité de nos terres, même si nous avons ces entreprises, car nous n'avons pas accès à l'infrastructure. Si nous avions un réseau d'égouts adéquat, et cetera, nous pensons que l'évaluation foncière quadruplerait; le rendement de l'investissement serait plus élevé pour tout entrepreneur, si bien que nous aurions une taxe foncière plus élevée, ce qui permettrait ainsi d'installer plus d'infrastructures, ce qui, à son tour, créerait plus d'entreprises et plus d'opportunités. Je dirais que nous sommes en train de faire nos preuves et que nous créons une économie des Premières nations.

La reconnaissance explicite de nos droits est légitime, mais pourquoi les pays africains qui ont des droits, des constitutions et qui ont accès à leurs ressources font-ils partie des pays les plus pauvres du monde? Je crois que c'est parce qu'ils n'ont pas la capacité institutionnelle de traiter de ces questions. Je ne veux pas que nos peuples se retrouvent dans une telle situation insoluble. Je veux que nos peuples puissent être en mesure de créer leur propre institution et de bâtir leur propre économie pour que nous n'ayons pas à nous adresser chapeau bas à quiconque. Nous voulons faire partie intégrante de cette économie et de cette fédération et pouvoir le dire clairement au reste du monde pour que d'autres veuillent venir au Canada apprendre la façon de venir à bout de semblables dilemmes.

**Le sénateur Watt :** Dans le modèle dont vous parlez, vous vous exprimez à partir de votre expérience personnelle du domaine que vous connaissez le mieux. Je le comprends et je vous en remercie.

Ce modèle peut-il s'adapter autant aux collectivités riches et pauvres, aux collectivités dotées de beaucoup d'actifs financiers et aux collectivités qui n'ont rien?



**Mr. Jules:** I strongly believe so because these will be institutions created to do our business. This is optional legislation and any community that so chooses will be able to enter the field of economic development, based on these institutions creating the certainty that is required to get into real business. Indigenous populations have a series of issues that we need to confront. There are rural communities, isolated communities and urban communities. We need to get beyond the notion that everything must be done all at once, because it cannot be.

The Nisga'a chose their priority and they built a road. Their first priorities were fishing and accessing the timber industries.

When the *Marshall* decision was handed down in Nova Scotia, it set in motion a lot of chaos because First Nations did not have the institutional capability to take advantage of the fishery opportunities. They did not have the scientific knowledge to enable them to know what to do with the areas they had to contend with. They did not have access to capital to enable them to buy fishing boats, et cetera. The only way is to have our own institutional bases, so that we can give that opportunity to anyone who wants to utilize it.

**Senator Watt:** You believe that these institutions will not put the land at risk?

**Mr. Jules:** Yes, I do.

**Senator Watt:** I have run a business before and I know that one day business is good and the next it is bad. It goes up and down. I am concerned about putting the assets under the collectivity. My other concern is the possibility of risking the little piece of land they have left.

What would happen if the business went bad, as sometimes happens? Who will bail you out? Will the Government of Canada guarantee to bail you out if that happens?

**Mr. Jules:** That goes to the heart of a joint and several endeavour, which means that all the communities that get together will collectively guarantee that loan.

The onus is not on the individual.

**Senator Watt:** If that goes belly up, who steps in?

**Mr. Jules:** All the other communities.

**Senator Watt:** In other words, one community has the potential to put other communities at risk?

**Mr. Jules:** Absolutely. That is what municipalities in British Columbia have done, and there has not been one default.

**Senator Watt:** Have you ever run a business?

**Mr. Jules:** Yes.

**Senator Watt:** I mean an actual business, aside from the other kind of involvement that you have had.

**M. Jules :** J'en suis fermement convaincu, parce que ces institutions seront créées pour nos entreprises. Il s'agit d'une législation facultative et toute collectivité qui le souhaite pourra se lancer dans le domaine du développement économique qui s'appuie sur le fait que ces institutions susciteront la certitude requise pour se lancer véritablement en affaires. Les populations autochtones sont confrontées à toute une série de questions, puisqu'elles vivent dans des collectivités rurales, des collectivités isolées, ainsi que des collectivités urbaines. Il ne faut pas croire que tout peut se faire d'un seul coup, c'est impossible.

Les Nisga'a ont choisi leur priorité et ont construit une route. La pêche et l'accès aux industries de bois d'œuvre étaient leur priorité.

Lorsque la décision *Marshall* a été rendue en Nouvelle-Écosse, elle a provoqué beaucoup de chaos, car les Premières nations n'avaient pas la capacité institutionnelle de tirer avantage des opportunités de pêche; elles n'avaient pas les connaissances scientifiques qui leur auraient permis de savoir ce qu'il fallait faire dans les régions dont elles devaient se contenter; elles n'avaient pas accès au capital qui leur aurait permis d'acheter des bateaux de pêche, et cetera. La seule façon consiste à avoir nos propres institutions de manière que nous puissions donner cette opportunité à tous ceux qui veulent s'en prévaloir.

**Le sénateur Watt :** Vous croyez que ces institutions ne menaceront pas les terres?

**M. Jules :** Oui.

**Le sénateur Watt :** J'ai déjà eu ma propre entreprise et je sais que les affaires fluctuent d'un jour à l'autre. Elles sont bonnes comme elles peuvent être mauvaises. Ce qui m'inquiète, c'est de confier l'actif à la collectivité, en premier lieu, et ensuite, c'est la possibilité de prendre un risque au sujet du peu de terres qu'il leur reste.

Que se passerait-il si les affaires tournaient mal, comme cela arrive parfois? Qui vous renflouera? Le gouvernement du Canada va-t-il garantir de vous renflouer en pareil cas?

**M. Jules :** C'est ce que l'on appelle une entreprise conjointe et individuelle, ce qui signifie que toutes les collectivités qui se rassemblent garantissent collectivement ce prêt.

Ce n'est pas à un particulier d'assumer la responsabilité.

**Le sénateur Watt :** Si le tout capote, qui intervient?

**M. Jules :** Toutes les autres collectivités.

**Le sénateur Watt :** En d'autres termes, une collectivité peut mettre en danger d'autres collectivités?

**M. Jules :** Absolument. C'est ce que les municipalités de Colombie-Britannique ont fait, et il n'y a pas eu une seule défaillance.

**Le sénateur Watt :** Avez-vous jamais exploité une entreprise?

**M. Jules :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Je veux parler d'une vraie entreprise, mis à part les autres genres d'activités que vous avez eues.

**Mr. Jules:** Yes. I have been involved in many businesses, Senator Watt. The Sun Rivers Development I was telling you about earlier is a billion-dollar business.

**Senator Watt:** Is that under the collective notion?

**Mr. Jules:** Yes.

**Senator Watt:** It is not on the basis of individuals?

**Mr. Jules:** We have individuals with certificates of possession, and underlying this — I mentioned it in the brief — is that one of the institutions we absolutely need is our own land registry, to protect against exactly what you were suggesting could happen.

**Senator Watt:** There is a good possibility. We have to have that because I do not want to see a situation like the one that has been created in the United States, with checkerboard reserves. How is that covered in Bill C-20, the proposed legislation that you are promoting?

**Mr. Jules:** Under this proposal, Senator Watt, there is no land registry. I am advocating a land registry. This does not affect the underlying title of any of the reserves. The reserve as you know it, which would be set apart for the use and benefit of a band of Indians by Her Majesty, continues to be.

**Senator Watt:** Are you putting a layer on top of that?

**Mr. Jules:** You are putting on a collective layer, so all the communities can pool their assets to build infrastructure.

**Senator Watt:** I understand you. You have given me the answer.

**The Chairman:** Thank you very much, Senator Watt, for being here. We will release you. We will continue the discussion, if you do not mind.

We have had the benefit of reading your presentation of last year, February 5, 2003, on Bill C-7 in the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development in the House of Commons. You are saying First Nations are as innovative, entrepreneurial and public-minded as other Canadians. First Nations want what Canadians take for granted, namely, employment opportunities, a stable income, decent housing, reliable public service, good roads, healthy water and sewage systems and a better future for our children.

From your experience, can you narrow it down to what you consider key factors that are the most important for Aboriginal people and communities to succeed? We are looking at this situation and trying to find out why some Aboriginal communities succeed and others do not. We would like to hear from you on this point.

**M. Jules :** Oui. J'ai participé à de nombreuses entreprises, monsieur le sénateur. La société Sun Rivers Development dont je vous ai parlé un peu plus tôt a un chiffre d'affaires d'un milliard de dollars.

**Le sénateur Watt :** Est-ce une entreprise collective?

**M. Jules :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Ce n'est pas une société dont la responsabilité revient à des particuliers?

**M. Jules :** Des particuliers ont des certificats de possession et sous-jacent à tout ceci — j'en parle dans le mémoire — c'est que nous avons absolument besoin de notre propre enregistrement foncier, qui serait l'une des institutions, pour nous protéger exactement de ce qui pourrait arriver, comme vous le dites.

**Le sénateur Watt :** C'est fort possible. C'est indispensable, car je ne voudrais pas que l'on se retrouve dans une situation semblable à celle créée aux États-Unis, avec les réserves en damier. Comment est-ce traité par le projet de loi C-20, dont vous souhaitez l'adoption?

**M. Jules :** Dans le cadre de cette proposition, monsieur le sénateur, il n'y a pas d'enregistrement foncier. Je préconise un enregistrement foncier qui n'influe pas sur le droit de propriété sous-jacent de n'importe quelle réserve. La réserve, comme vous la connaissez, qui est réservée par Sa Majesté à l'usage et à l'avantage d'une bande d'Indiens, ne change pas.

**Le sénateur Watt :** Ajoutez-vous un niveau?

**M. Jules :** Oui, pour ce qui est de la collectivité, de façon que toutes les collectivités puissent regrouper leurs actifs pour bâtir l'infrastructure.

**Le sénateur Watt :** Je vous comprends, vous avez répondu à ma question.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur le sénateur, d'être ici. Vous pouvez maintenant partir, mais nous allons poursuivre les débats, si cela ne vous dérange pas.

Nous avons eu le privilège de lire votre exposé du 5 février 2003 sur le projet C-7 devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, à la Chambre des communes. Vous dites au sujet des Premières nations que leurs membres sont tout aussi innovateurs que les autres Canadiens, qu'ils ont autant qu'eux l'esprit d'entreprise et qu'ils ont à cœur le bien public. Les Premières nations veulent ce que beaucoup de Canadiens tiennent pour acquis, notamment des possibilités d'emploi, de bons soins de santé, un revenu stable et un logement convenable, des services publics fiables, de bonnes routes, de l'eau potable en abondance et un bon réseau d'égouts ainsi qu'un brillant avenir pour leurs enfants.

D'après votre expérience, pouvez-vous préciser ce qui, à votre avis, sont les facteurs clés les plus importants de la réussite des peuples et des collectivités autochtones? Nous examinons la situation et essayons de savoir pourquoi certaines collectivités autochtones réussissent et d'autres non. Nous aimerions entendre votre point de vue à cet égard.

**Mr. Jules:** I was 22 years old when I was first elected to council — and I went to many meetings — in 1975. My dad was chief for 10 years and on council for a couple of years, and when I would come back from meetings, I would say, “Dad, they keep on talking about the same things. Why is that?” He said, “I have been listening to the same conversations myself. It is a philosophical approach to dealing with our issues.”

He would ask me about certain individuals with whom I had been doing business, and he would say, “Does he think like us?” The way I have been raised and the way many, I thought, First Nations people were raised is with a story where a child would be sent out into the wilderness to find his spiritual guide, usually at about 13, 14 or 15 years old, and when he came back the question he had to answer for himself was, “If you wanted to live our own, you could, but if you came back to the community, you would have to be a productive member of the community.” That is one of the cycles we have lost, that we have to be able to give back to the community. We have to be productive members of the community, so that when someone needs help, we should be there to help him or her, or if a child needs education, and on and on it goes.

In our case in Kamloops, some of it was a philosophical approach to dealing with our situation. We started to get into land development in the 1930s. By the 1960s, we had our own administration. We had our own industrial park. We had our own series of bylaws going into the 1970s. A lot of that has happened because of the philosophical approach that we took in dealing with our issues. Also, this has been passed on from leader to leader — there was virtually an unbroken chain — so continuity is incredibly important.

There have only been two chiefs after me. From 1800 to the time I was chief there, there were 11 chiefs in my community. You need an incredible amount of stability. You need an incredible determination never to give up, because there are so many excuses that would make it easy for you to walk away: “That is too difficult of an issue to deal with. Why should we deal with the outstanding land question here that has not been resolved for 130 years? I will leave that to the next person.”

You do not do that. You say, “I will find a new solution to dealing with that issue, thinking outside the box.” I strongly believe, and I have witnessed it over and over again in the communities that have been successful, that it has been all about leadership. It has been all about support from the community, but that does not mean there have not been hurdles to overcome within the community. It means there is good debate in the community and a consensus, almost, in terms of the long-term objectives of the leadership. That is how the leadership comes about.

I was thinking about this with the death of Yasser Arafat, and all of us know about the intifadas and the things that were happening in that situation. One leader said, “We need a new

**M. Jules :** Lorsque j'ai été élu une première fois au conseil, j'avais 22 ans — j'étais allé à nombreuses rencontres — c'était en 1975. Mon père a été chef pendant 10 ans et membre du conseil pendant quelques années; lorsque je revenais des rencontres, je disais : « Pourquoi, papa, parlent-ils toujours des mêmes choses, pourquoi? » Il me répondait : « J'ai moi-même écouté les mêmes conversations; c'est une façon philosophique d'aborder les questions qui nous intéressent. »

Il me posait des questions au sujet de certaines personnes avec qui j'avais fait affaire et me demandait : « Pensent-elles comme nous? » J'ai été élevé et beaucoup de membres des Premières nations ont été élevés également de la même façon : vers 13, 14 ou 15 ans, un enfant était envoyé dans la nature pour trouver son guide spirituel et à son retour, il devait répondre lui-même à la question suivante : « Si tu voulais vivre seul, tu le pourrais, mais si tu reviens dans la collectivité, tu dois en être un membre productif. » C'est l'un des cycles que nous avons perdu, à savoir la capacité de rendre à la collectivité ce qu'elle nous a donné. Il faut être membre productif de la collectivité si bien que quand quelqu'un a besoin d'aide, nous devrions être là pour l'aider, de même que lorsqu'un enfant a besoin d'éducation, et cetera.

À Kamloops, nous avons adopté une approche philosophique face à notre situation. Nous avons commencé à nous lancer dans l'aménagement des terres dans les années 30. Dans les années 60, nous avions notre propre administration, notre propre parc industriel, nos propres règlements et ce, jusque dans les années 70. Beaucoup de ces événements sont intervenus grâce à l'approche philosophique que nous avons adoptée. Cette approche a également été transmise de chef en chef — la chaîne était pratiquement ininterrompue — par conséquent, la continuité est un élément extrêmement important.

Il n'y a eu que deux chefs après moi. Entre 1800 et le moment où j'ai été chef, ma collectivité a connu 11 chefs. Il faut beaucoup de stabilité, il ne faut jamais abandonner, car on peut donner tellement d'excuses qui poussent si facilement à abandonner : « Cette question est trop difficile à régler, pourquoi devrions-nous régler la question des terres alors qu'elle n'est pas réglée depuis 130 ans? Je vais en laisser la responsabilité à la personne qui va me suivre. »

Ce n'est pas la chose à faire. Il faut dire : « Je vais trouver une nouvelle solution pour traiter de cette question, je vais faire preuve d'esprit novateur. » Je crois fermement, et j'en ai été témoin à plusieurs reprises, que les collectivités qui réussissent sont celles qui ont de bons leaders, qui ont un réseau d'appui; cela ne veut pas dire toutefois qu'elles n'ont pas eu d'obstacles à surmonter, cela veut dire qu'il y a un débat au sein de la collectivité et un consensus, pratiquement, en ce qui concerne les objectifs à long terme du leadership. C'est ainsi que se crée le leadership.

J'ai repensé à tout ceci à la mort de Yasser Arafat et nous savons tous ce que sont les Intifadas et sommes au courant de tous les événements qui se sont produits dans cette partie du



philosophy. We need a new way of doing business. We need to build new bridges, to rebuild and reconstitute our nation." That is something that can truly be applied to First Nations.

I do not dismiss — as a matter of fact I support — those who say they have their way of doing things and resolving their issues. However, what has to be recognized is that there are many paths to the same objective; I am merely choosing one of those paths.

A path I feel that we all have to embark on is one that creates a viable economy that our people can participate in; one that brings new hope to our youth; one that takes care of our elders; one that looks after our veterans — all of those things that our community has been endeavouring to do for many years, but because of the legislation known as the Indian Act, we have not been able to fully deal with ourselves.

When I say we are prepared to do this ourselves, I truly mean that. We have the intellect collectively. There is no doubt that First Nations people, not just in Canada but in the Americas, have the same kind of intellect as anyone else. What we need, and what we want, are the same kinds of opportunities to create and re-create the greatness that Canada has achieved in our homeland.

**Senator Léger:** From what you just said, there are many paths. Does your philosophy, which is very clear, apply to all the First Nations throughout the country? Does your term "many paths" mean there will be different ways, too? If so, where does Bill C-20 come in? Does the federal government have one law to put in or does it apply only to Kamloops? The idea of many paths was interesting. Now what happens?

**Mr. Jules:** One thing that I think was made very clear, ultimately, with the rejection of the white paper policy, is that an assimilationist approach will not work. It was proven that it would never work.

What you have to recognize is that there are many First Nations in this country with many different priorities. What they need is institutions that facilitate economic development and growth at their choosing. Bill C-20 is truly enabling.

The Indian Act is still there for those who choose it. If an individual First Nation community chooses to go under section 35, on their own, that is their choice. We are providing an opportunity to make an informed choice at a community level that we feel would be beneficial, through the institutional basis.

**Senator Léger:** If they want it, the others can have it, if it is there.

**Mr. Jules:** That is right.

monde. Un leader a dit : « Nous avons besoin d'une nouvelle philosophie, d'une nouvelle façon de faire, nous devons construire de nouveaux ponts, reconstruire et reconstituer notre nation. » C'est une théorie que l'on peut vraiment adapter aux Premières nations.

Je ne rejette pas — et en fait j'appuie — ceux qui disent qu'ils ont leur propre façon de faire et de résoudre les problèmes. Toutefois, il faut reconnaître qu'il existe beaucoup de chemins qui nous mènent au même objectif; je choisis simplement l'un de ces chemins.

Un de ces chemins qui, à mon avis, s'impose pour nous tous, doit nous mener à une économie viable à laquelle nos peuples peuvent participer; doit nous amener à susciter un nouvel espoir parmi nos jeunes; à prendre soin de nos anciens; à nous occuper de nos anciens combattants — tout ce que notre collectivité s'efforce de faire depuis plusieurs années, mais qu'elle n'a pas pu régler entièrement elle-même à cause de la loi que l'on appelle la Loi sur les Indiens.

Lorsque je dis que nous sommes prêts à le faire nous-même, je le pense véritablement. Nous avons collectivement l'intelligence pour ce faire. Il ne fait aucun doute que les peuples des Premières nations, pas seulement au Canada mais dans tout le continent américain, ont le même genre d'intelligence que n'importe qui d'autre. Ce dont nous avons besoin et ce que nous voulons, ce sont les mêmes opportunités afin de recréer la grandeur à laquelle est parvenu le Canada sur nos terres ancestrales.

**Le sénateur Léger :** D'après ce que vous venez de dire, de nombreux chemins s'offrent à vous. Est-ce que votre philosophie, qui est très claire, s'applique à toutes les Premières nations du Canada? Est-ce que votre expression « de nombreux chemins » signifie qu'il y a également différentes façons de faire? Si oui, où se situe le projet de loi C-20? Le gouvernement fédéral a-t-il une seule loi ou ce projet de loi ne s'applique-t-il qu'à Kamloops? Le concept de nombreux chemins est intéressant. Que va-t-il se passer maintenant?

**Mr. Jules :** Je pense qu'il a été dit très clairement qu'au bout du compte, avec le rejet de la politique du Livre blanc, une approche d'assimilation ne peut pas fonctionner. Il a été prouvé que cela ne marcherait jamais.

Il faut admettre qu'il y a beaucoup de Premières nations dans notre pays dont les priorités sont différentes. Elles ont besoin d'institutions qui facilitent le développement économique et la croissance, selon ce qu'elles désirent. Le projet de loi C-20 est une loi véritablement habilitante.

La Loi sur les Indiens s'applique toujours aux Premières nations qui le souhaitent. Si une collectivité des Premières nations choisit d'être assujettie à l'article 35, c'est son choix. Nous donnons la possibilité de faire un choix éclairé au niveau de la collectivité qui, selon nous, serait bénéfique, dans le cadre d'institutions.

**Le sénateur Léger :** Si une collectivité le désire, les autres peuvent s'en prévaloir, si c'est offert.

**Mr. Jules :** C'est exact.

**Senator Léger:** It would come from them.

**Mr. Jules:** That is right.

**Senator Léger:** The Kamloops experience is a success, as far as I understand.

**Mr. Jules:** Yes. I am no longer chief.

**Senator Léger:** That is okay; for me, that is sort of difficult. All I know is your presence here, chief or not, surpasses what I can understand.

Now, would Bill C-20 help Kamloops; would it expand it, or is it to help the others come in?

**Mr. Jules:** It does both. In my community, it will ultimately be night and day.

When my dad was chief — and this is one of those small inspired moments that you have as a youth — I was looking at a sheet of paper. You come home and you have lots of paper; I am looking at one sheet here that is that same kind of paper, but it was yellow. On it, there were about 10 items that my dad had written in his own handwriting. He said, “The first thing I want to do is have better housing, paved roads, water, street lighting” — all of those things he had written down. That, for me, was one of my personal defining moments. I realized that here was a man who is obviously my hero, but he was laying the foundation for what we have to work toward. What I did as chief was really take up where he had left off.

That only comes about because of experience. You have to experience those kinds of events to be able to come forward. I have seen so many situations where you have a conflict, and then those conflicts have to end, but how do you get beyond that?

The other defining moment, just a little while ago, was when I witnessed President Bill Clinton give an address in Mont Tremblant, hosted by the Forum of Federations. He delivered one of the best speeches I had ever heard in my life, and I have heard countless. He talked about the importance of federalism, and how we have to all be part of the system; that in order for us to be successful, all parts of that federation have to be successful.

Recently, it became clear that that is the direction I am headed in. The future success of First Nations is within the Canadian federation, just as much as Canada's future success has to involve First Nations. Right now, we are number eight on the UN liveability criteria, or whatever they call it. It is a challenge that all of us face, and it is one where we all have to strive to achieve greatness. Canada will facilitate that greatness by allowing First Nations to stand up on their own.

**Senator Léger:** From your father's little yellow paper with the 10 points, do I understand that in Kamloops, that is what he started — the water has been put in, the roads are built, so you are working for federalism, right? Okay. Fine.

**Le sénateur Léger :** Cela viendrait de la collectivité.

**M. Jules :** Effectivement.

**Le sénateur Léger :** L'expérience de Kamloops est un succès, si je comprends bien.

**M. Jules :** Oui; je ne suis plus le chef.

**Le sénateur Léger :** Pas de problème; pour moi c'est un peu difficile. Tout ce que je sais, c'est que votre présence ici, que vous soyez chef ou non, dépasse mon entendement.

Maintenant, est-ce que le projet de loi C-20 aiderait Kamloops; favoriserait-il sa situation ou aiderait-il les autres à en tirer parti?

**M. Jules :** Les deux. Dans ma collectivité, ce sera le jour et la nuit.

Lorsque mon père était chef — et ce que je vais vous raconter représente l'un de ces instants privilégiés que vous vivez dans votre jeunesse — je suis tombé sur une feuille de papier parmi toutes celles que l'on trouvait à la maison; c'était le même genre de papier qu'aujourd'hui, sauf que le papier d'avant était jaune. On pouvait y lire 10 points que mon père avait écrits à la main. Il m'a dit : « La première chose que je veux faire, c'est arriver à avoir de meilleurs logements, des routes pavées, de l'eau potable, de l'éclairage dans les rues » — il avait noté tout ces points. Pour moi, cet instant est l'un des plus forts de ma jeunesse. Je me suis rendu compte que cet homme qui, bien sûr, était mon héros, jetait les bases de l'avenir vers lequel nous devons tendre. Lorsque j'ai été chef, j'ai simplement repris le flambeau.

Cela ne s'explique que par l'expérience. Il faut connaître ces genres de situations pour pouvoir avancer. J'ai vécu tant de situations de conflits auxquelles il faut mettre un terme, mais après cela, que faire?

L'autre instant important s'est produit il y a peu de temps lorsque le président Bill Clinton a prononcé une allocution à Mont Tremblant, dans le cadre d'une conférence organisée par le Forum des fédérations. Il a prononcé l'un des meilleurs discours que j'ai jamais entendus et, j'en ai entendu d'innombrables. Il a parlé de l'importance du fédéralisme et comment pour réussir, tous les éléments de la fédération doivent réussir.

Récemment, il est apparu clairement que c'est la voie que je veux emprunter. L'avenir des Premières nations se trouve au sein de la fédération canadienne, tout comme l'avenir du Canada doit recevoir l'apport des Premières nations. En ce moment, le Canada se place au huitième rang des Nations Unies pour ce qui est du niveau de vie. C'est un problème auquel nous sommes tous confrontés et qui doit nous pousser à arriver au meilleur résultat possible. Le Canada peut jouer un rôle à cet égard en permettant aux Premières nations de se défendre elles-mêmes.

**Le sénateur Léger :** À partir de l'histoire de la feuille de papier jaune sur laquelle votre père avait inscrit les 10 points, dois-je comprendre que c'est ce qu'il a commencé à réaliser à Kamloops — l'eau a été installée, les routes ont été construites, si bien que vous travaillez pour le fédéralisme, n'est-ce pas? D'accord, c'est bien.



I loved your comparison with Africa. I do not understand it all, but I certainly understood that they have immense natural resources, everything is there, but they lack the basic infrastructure to help them develop and not remain static; is that right?

**Mr. Jules:** Yes.

**Senator Léger:** I thought that was very interesting.

**Mr. Jules:** It is incredibly interesting when you look at the state of the world, and how we fit into it, and how, in the past, First Nations have contributed in so many ways — the toboggan, the snowshoe, all of those gifts, corn. I was really struck at one point about why did the world not populate in reverse; why did we not populate here and then go over and colonize Europe?

There are many reasons for that. Some of them have to do with the development of grains and whatnot, and the fact that there were no geographic boundaries; whereas here, there are lots of geographic boundaries preventing us from having that kind of relationship with our own neighbours.

That is why it took the simple corn that we eat today 9,000 years to develop. It came right up the Mississippi, from the Yucatan basically, all the way up the Mississippi to Mohawk country. It took a long time.

**Senator Léger:** I am scandalized that in Canada we are talking about not having water, not having sewage systems today. That is what you are pleading for; really, it is quite unbelievable.

**Mr. Jules:** It is absolutely sad. I have a son who is 10 years old, and like any son he is the apple of my eye. When I look into his eyes I see the future. The future I see is one where, I hope, he can be anything he wants to be. For a while, he wanted to be the first Indian kid on the moon. Now he wants to be a silversmith and an actor.

**Senator Léger:** Dangerous, but all right.

**Mr. Jules:** That is right.

**Senator Léger:** It is probably on the philosophical level; I certainly cannot contribute to the application.

One other thing, the geography. There was no geography. Would you say the reserves that were imposed are terrible from a geographic perspective?

**Mr. Jules:** There is an interesting point about reserves as opposed to reservations. I really did not understand that there was a distinction between the two. Reserves, in most cases, came about because, as in the case of Kamloops, that is where we wintered. That is where our winter homes were. That reserve is where we have always been. In reference to the reservations in the United States, you have heard of the trail of tears and the relocation. A lot of people were uprooted and sent to a different place. The geographic significance of those lands is incredibly important. In the case of Kamloops, we can go back at least 4,500 or 5,000 years in that location. That story in and of itself is incredibly important to tell.

J'ai bien aimé votre comparaison avec l'Afrique. Je ne comprends pas tout, mais je sais bien sûr que les ressources naturelles y sont immenses, tout s'y trouve, mais que ces pays n'ont pas l'infrastructure de base qui les aiderait à se développer et à aller de l'avant, n'est-ce pas?

**Mr. Jules :** Oui.

**Le sénateur Léger :** Cela m'a paru très intéressant.

**Mr. Jules :** C'est extrêmement intéressant lorsque l'on examine l'état du monde et la place que nous y occupons et comment, dans le passé, les Premières nations ont contribué à tant de choses — le toboggan, la raquette, tous ces cadeaux, le maïs. Ce qui m'a véritablement frappé à un moment, c'est pourquoi le monde ne s'est-il pas peuplé de la façon inverse; pourquoi n'avons-nous pas peuplé le continent avant d'aller coloniser l'Europe?

Beaucoup de raisons l'expliquent. Il faut ainsi parler du développement des céréales, et cetera et du fait qu'il n'y avait pas de frontières géographiques; tandis qu'ici, les frontières géographiques sont nombreuses et nous empêchent d'avoir ce genre de relations avec nos voisins.

C'est pour ça qu'il a fallu 9 000 années avant de parvenir au maïs que nous mangeons aujourd'hui. Il vient en fait du Yucatan, a remonté le Mississippi avant d'arriver dans le pays Mohawk. Cela a pris beaucoup de temps.

**Le sénateur Léger :** Je suis scandalisée du fait que nous parlions aujourd'hui au Canada du manque d'eau, de l'absence de réseau d'égouts. C'est ce que vous demandez; c'est tout à fait incroyable.

**Mr. Jules :** C'est fort triste. J'ai un fils qui a 10 ans et comme n'importe quel fils, il est la prunelle de mes yeux. Lorsque je regarde dans ses yeux, je vois l'avenir. L'avenir que je vois et que j'espère lui permettra de devenir ce qu'il souhaite. Pendant un certain temps, il voulait être le premier enfant indien sur la lune. Maintenant, il veut être orfèvre et acteur.

**Le sénateur Léger :** C'est dangereux, mais bien.

**Mr. Jules :** C'est bien.

**Le sénateur Léger :** Cela rejoint probablement l'approche philosophique; je ne peux certainement pas contribuer à l'application de cette philosophie.

Un autre point, la géographie. Il n'y avait pas de géographie. Diriez-vous que les réserves qui ont été imposées sont catastrophiques d'un point de vue géographique?

**Mr. Jules :** La différence entre réserves canadiennes et réserves américaines est intéressante. Au départ, je ne savais pas qu'il y avait une différence entre les deux. Les réserves canadiennes, dans la plupart des cas, ont été créées là où elles se trouvent, comme dans le cas de Kamloops, parce que c'est là que les bandes indiennes passaient l'hiver. C'est là que se trouvaient nos maisons pour l'hiver. Cette réserve est l'endroit où nous avons toujours été. Pour ce qui est des réserves aux États-Unis, vous êtes tous au courant du déhirement occasionné par le déplacement de tous ces peuples. Beaucoup ont été déracinés et envoyés ailleurs. L'importance géographique de ces terres est très importante. Dans le cas de Kamloops, nous savons que nous nous



**The Chairman:** Mr. Jules, so far, when asked about what makes you successful, you have talked about a philosophical approach, a proper approach, leadership, stability, determination and opportunities. I wanted to ask you how important it is to have opportunities in order to be successful. An opportunity can be in terms of location, with respect to population, or it can be resources. You obviously need resources that you can utilize or make valuable. In your case, in Kamloops, obviously your location was significant. Location is sometimes everything in terms of business success. Can you comment on that?

**Mr. Jules:** You have probably heard people talk about a so-called Tiffany location, and that comes from New York and the location of the Tiffany stores. We are not quite a Tiffany location, but we are located near an urban centre, and that has meant that we have had to deal with issues that are quite different from those of many other communities.

What was critically important was that we wanted another way of doing business, so to speak. I have seen communities that have been isolated and have had incredible success. One good example, I think, is Sawridge in Edmonton. I think you would be familiar with that.

**The Chairman:** Slave Lake.

**Mr. Jules:** You are probably familiar with Walter Twinn. Sawridge is pretty isolated, but yet they built an incredible development at Jasper, the Sawridge Hotel. They had many other things happen, and yes, there was resource development right there. Many times, you have to be in a position to exploit the situation you find yourself in, whether it be the location or the resources, but so much depends on what is between the ears — your imagination — and the wherewithal to get that done. First Nations need the institutional support to be able to carry on that work. I cannot emphasize enough that even if we have the best imaginations, if we do not have access to institutions that other people take for granted, we will still find ourselves in the poverty cycle that we are in right now.

**The Chairman:** In the Northwest Territories, the main means of travel was by river into the North. Boats came down the river. During the summer months, we were affected by the boats, and then once the ice flowed, we would not see any and there would not be any visits or much movement for another seven or eight months.

I am also aware of the effects of roads. I grew up in a time when roads were beginning to come into the North and go to communities. We have had this debate as to whether it was a good thing for a road to come to a community. Would it create social problems? Would it bring in strangers and people from the South that you would not be familiar with? Communities have had this debate. Invariably, initially there seemed to be chaos, because

sommes toujours trouvés dans cet endroit et ce, depuis 4 500 ou 5 000 années. Il est terriblement important de raconter cette histoire.

**Le président :** Monsieur Jules, jusqu'à présent, lorsque l'on vous demande les raisons de votre succès, vous parlez d'une approche philosophique, d'une bonne approche, de leadership, de stabilité, de détermination et d'opportunités. J'aimerais vous demander jusqu'à quel point il est important d'avoir des opportunités pour réussir. L'opportunité peut se présenter sous la forme d'emplacement, de population ou de ressources. De toute évidence, vous avez besoin de ressources que vous pouvez utiliser ou rendre fructueuses. Dans votre cas, à Kamloops, l'emplacement est bien évidemment important. L'emplacement est parfois à la base de tout le succès d'une entreprise. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Jules :** Vous avez déjà probablement entendu parler d'emplacement idéal, comme celui des magasins Tiffany à New York. Notre emplacement n'est pas tout à fait aussi idéal, mais nous nous trouvons près d'un centre urbain, ce qui veut dire que nous avons dû régler des questions tout à fait différentes de celles auxquelles sont confrontées beaucoup d'autres collectivités.

Ce qui était très important, c'était que nous voulions faire les choses autrement. J'ai vu des communautés isolées qui ont eu un succès incroyable. Sawridge, à Edmonton, en est un bel exemple. Vous devez en être au courant.

**Le président :** Le lac des Esclaves.

**M. Jules :** Vous connaissez probablement Walter Twinn. Sawridge est assez isolé, et pourtant, on a mené à bien un incroyable projet de développement à Jasper, c'est-à-dire l'hôtel Sawridge. On a mené de nombreux autres projets, et on a effectivement développé des ressources à cet endroit même. Bien souvent, vous devez tirer profit de la situation dans laquelle vous vous trouvez, que ce soit l'emplacement ou les ressources, mais ça dépend beaucoup de ce que vous avez dans la tête — votre imagination — et des moyens dont vous disposez. Les Premières nations ont besoin de l'appui institutionnel pour pouvoir réaliser ce travail. Je ne dirai jamais assez que même si nous avons les meilleures idées, si nous n'avons pas accès aux institutions que les autres personnes tiennent pour acquises, nous nous retrouverons encore dans le cycle de pauvreté que nous connaissons actuellement.

**Le président :** Dans les Territoires du Nord-Ouest, c'est surtout par voie d'eau qu'on pouvait se déplacer vers le nord. Les bateaux descendaient le fleuve. Durant l'été, les bateaux nous dérangaient, puis la glace prenait et on ne voyait plus aucune embarcation; il n'y avait plus de visiteur et peu de déplacement pendant sept ou huit mois.

Je connais également les effets des routes. J'ai grandi à une époque où les routes commençaient à être construites dans le nord et atteignaient les communautés. Nous avions des discussions à savoir si c'était une bonne chose qu'une route parvienne jusqu'à une communauté. Allait-on créer des problèmes sociaux? Cette route allait-elle amener de étrangers et des gens du sud que personne ne connaissait? Les communautés tenaient ces débats.

roads would bring in liquor, as an example, much more liquor than people are used to, so they had a hard time coping with things of that sort, but over time, people become somewhat accustomed to the roads and what they bring to a community. Eventually, that brings some development, and then the community decides, through trial and experience, whether they then take part and benefit from that road development. You must have seen that occurrence in your area.

**Mr. Jules:** Lots of it. We are at the southern end of the Yellowhead Highway, not at the northern end, by Prince Rupert. It starts at Winnipeg. That Yellowhead Highway was built through the reserve. It was negotiated in the 1960s, some of it for \$50 an acre, but it was not transferred from the band to the federal government, and then to the provincial government, until the 1980s. You have a huge dilemma south of 60 over land, road rights of ways and those kinds of issues.

That is why it is critically important that you have jurisdiction over those areas. All kinds of infrastructure are important. I am a huge advocate and a fan of seeing the Trans-Canada Highway with four lanes ultimately going right through, because I think that is critically important for this country. I have driven on the Trans-Canada Highway with two lanes, and I just do not think that is right.

Roads are a big issue, particularly for rural and isolated communities. A lot of the communities I have dealt with long for the day when there would be permanent road attaching their community to what they would view as the outside world, so that they would be able to bring in goods at a cheaper price, building supplies and whatnot. That is a fact that we will have to address, because the diversity of First Nations is critically important, I believe, for the world. At one time, there were 6,000 languages. Many of them will become extinct. Human diversity is important not only for Canada but for the world.

Many of our people will choose, as is their right, to continue to live wherever they reside right now. We will have to, as Canadians and as First Nations, help with that. We will have to make sure that the caribou herds are not exploited to extinction; that when the pipeline goes through it is sensitive to those migratory routes; and that when diamonds are being explored and exploited, it is sensitive to the original peoples there; and that those original peoples can participate not only in the exploitation of those resources, but also in the long-term benefit from that in a very real way. Many times, as you have seen — and I get that from your story — a lot of that benefit has gone down the highway.

One idea I have tried to advocate is having the dollar bounce in our community at least three or four times. Right now, the leakage to outside of our community is incredible. Ninety-five per cent of the money that comes into our community immediately leaves. How can we capture that? How can we allow

Invariably, c'était le chaos au début, parce que les routes apportaient l'alcool, par exemple, beaucoup plus d'alcool que ce à quoi les gens étaient habitués, alors il fallait composer avec pareille chose, mais avec le temps, les gens se sont habitués aux routes et à ce qu'elles apportaient à la collectivité. Tôt ou tard, la route amène un certain développement, puis la communauté décide, par des essais et des expériences, si elle veut participer à ce développement et en tirer profit. Vous avez dû constater ce phénomène dans votre région.

**M. Jules :** Beaucoup. Nous nous trouvons à l'extrémité sud de la route de Yellowhead et non à l'extrémité nord, près de Prince Rupert. La route commence à Winnipeg, et elle traverse la réserve. Sa construction a été négociée dans les années 60, dont une partie à 50 \$ l'acre, mais ce n'est que dans les années 80 qu'elle a été transférée de la bande au gouvernement fédéral, puis au gouvernement provincial. Vous avez un énorme dilemme au sud du 60<sup>e</sup> parallèle en ce qui a trait aux terres, aux droits de passage, et cetera.

C'est pourquoi il est très important d'avoir compétence dans ces domaines. Tous les types d'infrastructure sont importants. À mon avis, il faut absolument que la route transcanadienne soit élargie à quatre voies partout, parce que c'est très important pour notre pays. J'ai fait la route transcanadienne à deux voies, et ce n'est pas acceptable, selon moi.

Les routes sont importantes, en particulier pour les communautés rurales et isolées. Beaucoup de collectivités avec lesquelles j'ai traité attendent avec impatience le jour où il y aura une route permanente qui les reliera à ce qui, pour elles, est le monde extérieur, pour pouvoir se procurer à meilleur prix des marchandises, des matériaux de construction et tout ce que vous voulez. C'est un enjeu sur lequel nous devons nous pencher, parce que, à mon avis, la diversité des Premières nations est très importante pour le monde. On comptait 6 000 langues à une certaine époque. Un grand nombre disparaîtront. La diversité humaine est importante non seulement pour le Canada, mais pour le monde entier.

Un grand nombre de nos peuples choisiront, comme ils en ont le droit, de continuer à vivre là où ils se trouvent actuellement. En tant que Canadiens et en tant que membres des Premières nations, nous devons les aider à ce sens. Nous devons garantir que les troupeaux de caribous ne seront pas exploités au point de disparaître; que l'on tiendra compte des trajets migratoires dans la construction du gazoduc; que l'on tiendra compte des peuples d'origine dans l'exploration et l'exploitation des mines de diamant; et que ces peuples d'origine pourront non seulement participer à l'exploitation de ces ressources, mais qu'ils prendront part véritablement aux avantages à long terme qui en découleront. Bien souvent, comme vous l'avez constaté — et je le tiens de vous —, ce sont les gens du sud qui ont profité de ces avantages.

J'essaie de propager l'idée que le dollar doit rebondir dans notre communauté au moins trois ou quatre fois. À l'heure actuelle, il y a une fuite incroyable à l'extérieur de notre collectivité. Quatre-vingt-quinze pour cent des fonds qui entrent dans notre communauté en ressortent immédiatement. Comment



that dollar to bounce a couple of times, so that we can create other opportunities for that capital, create other jobs and other means to retain that? It is a big issue for us.

The most telling example, though, is the Nisga'a. When they got their treaty, the first thing they did was build an incredible highway. As I was saying earlier, I never equated volcanoes with the Nisga'a, and I do not know if it has any significance, other than the fact that it surprised me, and they had stories about it. However, the mere fact that their first objective was to build a road speaks of the high importance of the infrastructure programs we need for First Nation communities.

**The Chairman:** Mr. Jules, would you comment on the situation of Aboriginal communities having resources under their lands or nearby? You are aware that a certain amount of resource development occurs in different parts of the North. I think of the situation in the Northwest Territories, for example, the diamond mines, where the Dogrib people are nearby. They were able to capitalize on the fact that there was a major development close by them. We have Aboriginal people on the Prairies who have oil and gas resources. Would you comment on Aboriginal people and resource development?

**Mr. Jules:** When you have potential for that kind of development, you have to have an institutional capability to capitalize on it. That is not the case right now.

First, First Nations must have the institutional basis to capitalize on any nearby resource development, and they must also be able to influence the timing of such developments in consultation with the other levels of government. The best example right now — the decision was handed down just recently — is the Haida case dealing with consultation.

One of the reasons the First Nations want to be involved in these developments is to ultimately be able to benefit from them. That means developing partnerships.

Again, to reinforce what I was saying earlier, I would love to see an institution for economic cooperation and partnership, so that we can break down the legislative barriers preventing us from being a productive part of the Canadian economy and, thereby, the global economy.

**The Chairman:** You talk about leadership and all that it entails. Could you please comment on what you think it takes for Aboriginal people to be able to partake in development in terms of the culture, the language and their integrity as a community and people?

I have seen situations where Aboriginal people in a nearby community are beaten down because of alcoholism. They are weak, and they are beaten into the ground by the neighbouring community. In that situation, people were having a hard time

pouvons-nous conserver cet argent? Comment faire pour que cet argent rebondisse plus d'une fois, pour qu'on puisse créer d'autres occasions et d'autres emplois et trouver d'autres façons de conserver ce capital? C'est un enjeu important pour nous.

Toutefois, la situation des Nisga'a est l'exemple le plus éloquent. Lorsqu'ils ont conclu leur traité, la première chose qu'ils ont faite a été de construire une route incroyable. Comme je le disais plus tôt, je n'ai jamais assimilé les volcans aux Nisga'a, et je ne sais pas si c'est important, mais j'ai été surpris et ils ont des histoires à ce sujet. Toutefois, le simple fait que leur premier objectif était de construire une route montre bien l'importance des programmes d'infrastructure dont les communautés des Premières nations ont besoin.

**Le président :** Monsieur Jules, que pensez-vous de la situation des communautés autochtones qui ont des ressources naturelles sur leurs territoires ou à proximité? Vous savez qu'un certain nombre de projets d'exploitation ont lieu dans différents secteurs du nord. Je pense par exemple aux mines de diamant qui se trouvent dans les Territoires du Nord-Ouest, à proximité du peuple Dogrib. Ce dernier a tiré profit du fait qu'un important projet de développement avait lieu à proximité. Dans les Prairies, certains peuples autochtones possèdent des ressources pétrolières et gazières. Pouvez-vous nous parler des Autochtones et de l'exploitation des ressources?

**M. Jules :** Lorsque vous avez un potentiel de développement de ce type, il vous faut la capacité institutionnelle pour pouvoir en tirer profit. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Tout d'abord, les Premières nations doivent avoir une base institutionnelle pour tirer profit de tout projet d'exploitation qui a lieu à proximité, et elles doivent aussi avoir un droit de regard sur le moment propice d'une telle exploitation, en consultation avec les autres paliers de gouvernement. Le meilleur exemple à l'heure actuelle — la décision a été rendue très récemment —, c'est l'affaire des Haïdas, qui porte sur les consultations.

Les Premières nations veulent participer à ces projets d'exploitation, entre autres pour pouvoir éventuellement en tirer profit. Cela suppose des partenariats.

Encore une fois, pour reprendre ce que j'ai dit plus tôt, j'aimerais qu'une institution pour la coopération économique et le partenariat soit créée afin que nous puissions mettre fin aux obstacles législatifs qui nous empêchent de jouer un rôle productif dans l'économie canadienne et, par conséquent, dans l'économie mondiale.

**Le président :** Vous parlez de leadership et de tout ce que cela implique. À votre avis, que faut-il pour que les peuples autochtones puissent participer au développement, que ce soit en regard de leur culture, de leur langue ou de leur intégrité en tant que communautés et en tant que peuples?

J'ai vu des Autochtones d'une collectivité voisine être démolis à cause de leur alcoolisme. Ils sont faibles, et ils sont démolis par la collectivité environnante. Dans cette situation, les gens ont bien du mal à s'en tirer et à prendre part à la vie de la communauté.



coping and taking part. Obviously, where people are strong and feel good about themselves, they have a basis on which to take part in the community. Do you have any comments on that?

**Mr. Jules:** I have seen similar situations. I have seen communities with access to incredible resources and receiving an incredible amount of revenue, but also having the highest rates in the country of suicide, alcoholism and infant mortality. I do not know how to explain that, how that could even happen, other than because we have lived under the cloak of the Indian Act for so long, it is always somehow someone else's dilemma or problem to solve, rather than our own, in partnership with other levels of government.

A good example would be the Alkali Lake Shuswap community. Andy Chelsea, one of the best people I have ever met in my life, was chief at one time. They used to call this community "Alcohol Lake." People would come into the community and they were partying all the time, and it was incredibly rundown. When he was elected chief, in the late 1960s and into the 1970s, his first objective was to dry out that community. They have done an incredible amount of work since that time. They have developed an incredible community spirit, and have had a number of both successful and failed economic development projects. Yet this community serves as a model for many others across the country that have found themselves in that situation.

One of the successes was that when they sent someone away to a treatment program, many times they did not just deal with the individual. They dealt with the family. It would not be just one person, but a collective of the family. They would ensure that when that family or individual returned to the community, their house would be fixed. The broken windows or whatever would be repaired. The community tried to find opportunities for them. It has not solved all of the problems. They have a huge amount of resources close to them, but yet they do not have access to them.

It is absolutely incumbent, not only on the federal government to come to the table to try to resolve these issues, but also the provincial government and, more importantly, ultimately, the businesses. That is where we have to be. We cannot depend on the 5 or 10 per cent from the provincial governments. We must be able to create the basis on which our economy can be built with that 95 per cent from private sources. That will take some time.

**The Chairman:** Welcome, Senator Christensen.

**Senator Christensen:** I apologize for being late. There are too many meetings going on here.

**The Chairman:** Welcome. We have Mr. Jules, who has been an interesting witness for us with respect to business and Aboriginal people vis-à-vis economic development. His experience is in the Kamloops area. Do you have any questions?

Évidemment, lorsque les personnes sont fortes et ont une bonne estime de soi, elles ont le potentiel nécessaire pour prendre part à la vie de la communauté. Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Jules :** J'ai vu des situations semblables. J'ai vu des communautés qui avaient accès à des ressources incroyables et qui touchaient des revenus incroyables, mais dont les taux de suicide, d'alcoolisme et de mortalité infantile étaient les plus élevés au pays. Je ne sais pas comment expliquer ce phénomène, comment pareilles choses peuvent se produire, sauf que, parce que nous vivons depuis si longtemps sous le joug de la Loi sur les Indiens, c'est toujours quelqu'un d'autre qui doit régler ce problème ou ce dilemme, alors que ce devrait être nous, en partenariat avec les autres paliers de gouvernement.

Prenons par exemple la communauté Shuswap d'Alkali Lake. À une certaine époque, Andy Chelsea, qui est une des meilleures personnes que j'ai rencontrées dans ma vie, en était le chef. On avait donné à cette communauté le surnom de « Alcohol Lake ». Des gens arrivaient dans la communauté et faisaient la fête continuellement, et tout était délabré. Lorsque Andy Chelsea est devenu chef à la fin des années 60 et au début des années 70, son premier objectif a été d'assécher la communauté. Un travail incroyable a été réalisé depuis ce temps. Un esprit communautaire extraordinaire est né et des projets de développement économique ont vu le jour, dont certains ont réussi et d'autres ont échoué. Pourtant, cette communauté a servi de modèle à de nombreuses autres partout au pays qui se sont trouvées dans la même situation.

Parmi ses succès, mentionnons le fait que, lorsqu'on envoyait une personne suivre un traitement, bien souvent on ne s'occupait pas seulement de cette personne, mais de toute sa famille. Ce n'était pas un seul individu, mais tout un groupe. Lorsque cette famille ou cette personne revenait dans la communauté, on veillait à ce que leur maison soit remise en bon état. Les fenêtres brisées étaient réparées, et cetera. La communauté tentait de trouver des possibilités pour eux. Tous les problèmes n'ont pas été réglés. Il y a énormément de ressources à proximité, mais on n'y a pas accès.

Pour tenter de régler ces problèmes, il faut non seulement que le gouvernement fédéral s'asseye à la table, mais aussi le gouvernement provincial et, ce qui est encore plus important, les entreprises. C'est là où nous devons être. Nous ne pouvons pas dépendre du 5 ou du 10 p. 100 des gouvernements provinciaux. Nous devons être en mesure de créer la base sur laquelle notre économie peut être érigée avec ce 95 p. 100 du secteur privé. Ça va prendre un certain temps.

**Le président :** Bienvenue, sénateur Christensen.

**Le sénateur Christensen :** Veuillez excuser mon retard. Il y a trop de réunions en ce moment.

**Le président :** Bienvenue. Nous accueillons aujourd'hui M. Jules, qui nous a présenté un témoignage intéressant sur les entreprises et les peuples autochtones et le développement économique. Il est originaire de la région de Kamloops. Avez-vous des questions?

**Senator Christensen:** I apologize for not being here to hear your presentation. As I say, we have too many meetings going on here. That is probably where the rest of the senators are, too — voting.

On the issue of economic development, I presume you are familiar with the Yukon final agreement and the First Nations in the Yukon?

**Mr. Jules:** Yes.

**Senator Christensen:** We still have three First Nations that have not entered into their final agreements. All the others have.

One of the problems that seems to be occurring, which I understand happened in Alaska as well, especially on the West Coast, on the panhandle, is the lack of willingness to enter into joint ventures with other bands and share resources. In developing their governance acts, they tend to reinvent the wheel, with the help of a lot of consultants, rather than taking the best from what others have already done and using it. A lot of valuable time and resources are wasted for both the band and the area.

As more and more First Nations are considering entering into self-government agreements, is there any way that can be overcome?

**Mr. Jules:** I am glad you raise this. That was actually part of my presentation. The proposed institution for economic cooperation and partnerships is based on an international model that was developed just after the Second World War. A small number of countries originally participated in the development of that organization, and now just about every country in the world belongs to it. The purpose of that organization was to break down barriers preventing economic development and growth, but also to partner, so that you do not need to be reinventing the wheel again and again. We do not have the institution to do that now, and that is why I am suggesting the creation of a new institution that would help facilitate economic development and growth in a real way.

**Senator Christensen:** Who would develop that institution? How would it be developed?

**Mr. Jules:** I am one of those who is trying to develop this. Like anything, it is an idea.

**Senator Christensen:** You cannot do it by yourself. Others must be involved.

**Mr. Jules:** Thinking is sometimes a solitary occupation. I spend a lot of my time thinking, but I also spend a lot of time talking to people. There is a consensus among most people I talk to that there is a need for such an organization, and I am promoting it.

**Senator Christensen:** I agree that there is a huge need, due to the time and resources that are wasted redoing these things.

**Le sénateur Christensen :** Je m'excuse de ne pas avoir été ici pour écouter votre témoignage. Comme je l'ai dit, nous avons trop de réunions en ce moment. D'ailleurs, c'est probablement ce que font les autres sénateurs également, c'est-à-dire voter.

Concernant le développement économique, je présume que vous êtes au courant de l'accord définitif avec le Yukon et les Premières nations du Yukon?

**M. Jules :** Oui.

**Le sénateur Christensen :** Il y a trois Premières nations qui n'ont pas encore conclu d'accord définitif. Toutes les autres l'ont fait.

Un des problèmes qui semblent se produire, et qui s'est produit également en Alaska, surtout sur la côte Ouest, sur la bande côtière, c'est qu'on ne veut pas établir de co-entreprises avec d'autres bandes et partager les ressources. En élaborant leurs propres lois de gouvernance, ces personnes veulent réinventer la roue avec l'aide d'une multitude de consultants, au lieu de prendre le meilleur de ce que d'autres ont déjà fait et de s'en servir. Beaucoup de temps et de ressources sont perdus tant pour la bande que pour la région.

Comme de plus en plus de Premières nations envisagent de conclure des ententes d'autonomie gouvernementale, y a-t-il un moyen de surmonter cet obstacle?

**M. Jules :** Je suis heureux que vous ayez soulevé cette question, que j'ai d'ailleurs abordée dans mon exposé. L'institution pour la coopération économique et le partenariat que nous proposons repose sur un modèle international qui a été élaboré tout de suite après la Seconde Guerre mondiale. À l'origine, un petit nombre de pays ont participé à la mise sur pied de cette organisation, et aujourd'hui presque tous les pays du monde en sont membres. L'objectif de cette organisation était d'abolir les obstacles qui freinaient le développement et la croissance économiques, mais aussi de favoriser les partenariats, pour qu'il ne soit plus nécessaire de réinventer la roue encore et encore. Nous n'avons pas ce genre d'institution à l'heure actuelle, et c'est pourquoi je suggère de créer une nouvelle institution qui faciliterait concrètement le développement et la croissance économiques.

**Le sénateur Christensen :** Qui créerait cette institution? Comment serait-elle mise sur pied?

**M. Jules :** Je fais partie de ceux qui tentent de la mettre sur pied. Comme bien d'autres choses, c'est une idée.

**Le sénateur Christensen :** Vous ne pouvez pas le faire tout seul. D'autres doivent prendre part au projet.

**M. Jules :** Réfléchir est parfois une activité solitaire. Je passe beaucoup de temps à réfléchir, mais je passe aussi beaucoup de temps à parler aux gens. La plupart des gens à qui j'en ai parlé s'entendent pour dire que pareille organisation est nécessaire, et j'en fais la promotion.

**Le sénateur Christensen :** J'avoue que le besoin est criant, compte tenu du temps et des ressources que l'on gaspille en refaisant toutes ces choses.



**Mr. Jules:** I need only look back on my own experience. I have talked a lot about my dad this evening. I realize that if I had not learned from my dad, I would be repeating everything he did and all the lessons that he learned would be lost.

First Nations have such an oral tradition. In addition to reading it, you must hear it and witness it. Therefore, much of the responsibility of this institution would be to mentor and to bring together like-minded communities to build other institutions to break down barriers preventing us from getting into the economy.

As an example, the Blood Tribe in Southern Alberta developed an irrigation system. Their first hurdle was to deal with the Wheat Board. They could not sell products off the reserve without permission from the minister. We should be working with the Blood Tribe to learn how they broke down the barriers that they faced.

**Senator Christensen:** We need to develop templates for joint venture agreements with larger corporations, for tendering processes and those sorts of things.

**Mr. Jules:** Yes, exactly. Ultimately, when you build standards, you build stability and certainty. Those can be transported from one community to another.

Earlier, I was asked to talk about taxation, which strikes fear in the hearts of everyone. Under Bill C-20, we are proposing to use real property tax powers to create other opportunities. I believe that you ultimately cannot separate the power of taxation from the power of governance. They are so intertwined that you cannot do one without the other. The notion that we should be dealing with them in isolation is, I think, a wrong approach that has led to many of the problems we face today.

This is something that First Nations citizens should not be afraid of, because we ultimately have to be able to trust ourselves.

**The Chairman:** In conducting our study, the committee will be travelling to different parts of the country. We will begin in the Northwest Territories, to look at the situation with the diamond mines and the Aboriginal people in that area, and we will also go to Inuvik to see the involvement of the Inuvialuit and the Gwich'in in the gas pipeline project.

In the part of the country from which you come, what area, project or community would you suggest we visit to look at successes? I know that you come from Kamloops, but as you are a frequent visitor to Ottawa, we are getting to know you and your success.

**Mr. Jules:** You must come and see where I live. The spectacular geography there has created the desire in many people to move forward. I would suggest Kamloops, although there are many other communities you can visit right across the country. However, I am a pretty good host.

**The Chairman:** Are there certain peoples that you would suggest in British Columbia who are similar to yours, who would be able to assist us as witnesses in our study?

**M. Jules :** Je n'ai qu'à prendre ma propre expérience en exemple. J'ai parlé beaucoup de mon père ce soir. Je me rends compte que si je n'avais pas appris de lui, je referais tout ce qu'il a fait, et toutes les leçons qu'il a apprises seraient perdues.

Les Premières nations ont cette tradition orale. En plus de lire, vous devez entendre et être des témoins. Par conséquent, cette institution serait chargée notamment de guider et de réunir des communautés aux vues similaires afin de créer d'autres institutions pour abolir les obstacles qui nous empêchent de participer activement à l'économie.

Par exemple, la Tribu des Blood, dans le sud de l'Alberta, a mis au point un système d'irrigation. Sa première embûche a été de traiter avec la Commission du blé. On ne pouvait vendre des produits à l'extérieur de la réserve sans la permission du ministre. Il faudrait travailler avec cette tribu pour savoir comment elle a réussi à abolir les obstacles qui se trouvaient devant elle.

**Le sénateur Christensen :** Il faut élaborer des modèles pour les ententes de coentreprise avec les grandes sociétés, pour les processus d'appel d'offres, et cetera.

**M. Jules :** Tout à fait. Au bout du compte, lorsque vous fixez des normes, vous créez une stabilité et une certitude. Ces normes peuvent être transmises d'une communauté à l'autre.

On m'a demandé un peu plus tôt de parler de fiscalité, ce qui fait peur à tout le monde. Dans le cadre du projet de loi C-20, nous proposons d'utiliser les pouvoirs en matière d'imposition foncière pour créer d'autres occasions. À mon avis, on ne peut séparer le pouvoir de taxation du pouvoir de gouvernance. L'un ne va pas sans l'autre. Nous faisons fausse route si nous croyons qu'il faut traiter l'un et l'autre séparément, et cette approche a engendré de nombreux problèmes que nous connaissons aujourd'hui.

C'est une chose dont les citoyens des Premières nations ne doivent pas avoir peur, parce qu'ils doivent finir par avoir confiance en eux-mêmes.

**Le président :** Le comité voyagera dans différentes régions du pays dans le cadre de son étude. Nous commencerons dans les Territoires du Nord-Ouest, pour examiner la situation des mines de diamant et des Autochtones dans cette région, et nous irons également à Inuvik pour voir comment les Inuvialuit et les Gwich'in participent au projet de gazoduc.

Dans votre région d'origine, quel secteur, quel projet ou quelle communauté serait un exemple de réussite que nous pourrions observer, à votre avis? Je sais que vous êtes originaire de Kamloops, mais comme vous visitez fréquemment Ottawa, nous commençons à vous connaître et à connaître votre succès.

**M. Jules :** Vous devez venir là où j'habite. La géographie y est spectaculaire et incite de nombreuses personnes à s'y installer. Je suggérerais Kamloops, bien qu'il y ait de nombreuses autres communautés que vous pouvez visiter partout au pays. Toutefois, je sais bien accueillir mes visiteurs.

**Le président :** Pouvez-vous nous suggérer des peuples de la Colombie-Britannique qui sont semblables au vôtre et qui pourraient témoigner dans le cadre de notre étude?



**Mr. Jules:** There are many communities that the committee would benefit from visiting. I would suggest that you look at Millbrook with Chief Lawrence Paul, as well as the Membertou Band with Bernd Christmas. They have been involved in a lot of international business.

In Sept-Îles, Quebec, there are downtown developments right on the reserve that tell an incredible story. There are a number of communities in Ontario that it would be worthwhile to look at. In Manitoba, I am drawn to John Thunder's community in Buffalo Point, as well as The Pas. In Saskatchewan, there are a number of communities I would recommend. The Meadow Lake Tribal Council has been involved internationally in timber and various other businesses. Brian Standing's community at White Buffalo and Darcy Bear's community have incredible developments, as well as Muskeg Lake.

They have been able to lever treaty entitlement lands into economic growth. That is something you should be looking at. In Alberta, Siksika, in the southern part; up in the North, in the tar sands area, talk to individuals like Dave Tucker, who has been able to do an incredible amount of development; Sawridge, of course. There are lots of communities there, for example, Hobbema, Sarcee. Tsuu T'ina, formerly Sarcee, has an incredible amount of development, and they have had to deal with a whole range of issues that would be interesting to study.

In British Columbia — of course, I am drawn to that — there are lots of communities: Osoyoos, Chief Clarence Louis; Squamish; Tsawout on Vancouver Island; Campbell River; the Sto:lo communities in and around Chilliwack, Lheidli Teneh up by Prince George and some of the developments that the Carriers have gotten involved in, in terms of logging and tree farm licences and the like. Up North, of course, you named a couple of the communities that you will be visiting. Richard Sidney from the Yukon — there was one discussion about the Yukon.

There is a whole range of communities out there, and individual leaders, that have been endeavouring to persevere.

**The Chairman:** Are there any other questions arising from what Mr. Jules has said?

**Senator Léger:** The last list answered my question still better. I was planning to say how often we have met leaders here — it is wonderful. Now the Aboriginals have a chance to have education and higher education. I cannot see that you will go backwards. That is not possible. I do think you are predecessors of the best coming up, hopefully.

Do you feel the same way, that there will be changes continuing for your son? You have given a beautiful list right there, and hopefully this will continue.

**Mr. Jules:** One of the things that drives an individual like me is hope for the future. One of the things that my son asked a while ago on one of our many walks was, "Dad, why do I exist? Why

**M. Jules :** Il y a de nombreuses communautés qui pourraient contribuer à votre étude. Je vous suggérerais Millbrook, et son chef Lawrence Paul, ainsi que le tribu Membertou du chef Bernd Christmas. Elles se sont intéressées à plusieurs dossiers internationaux.

À Sept-Îles, au Québec, il y a des projets de développement étonnants à l'intérieur de la réserve. Un certain nombre de communautés en Ontario mériteraient également une visite. Au Manitoba, j'opterais pour la communauté de John Thunder à Buffalo Point, ainsi que The Pas. En Saskatchewan, je recommanderais un certain nombre de communautés. Le Meadow Lake Tribal Council s'est fait connaître sur la scène internationale dans les dossiers du bois d'œuvre et d'autres activités. La communauté de Brian Standing, à White Buffalo, et celle de Darcy Bear ont des projets de développement incroyables, de même que Muskeg Lake.

Ces communautés ont profité des droits fonciers issus de traités pour stimuler la croissance économique. Voilà un aspect que vous devriez examiner. En Alberta, il y a Siksika, dans le sud; dans le nord, dans la région des sables bitumineux, adressez-vous à des gens comme Dave Tucker, qui a réalisé une quantité incroyable de projets de développement; il y a Sawridge, évidemment. Il y a beaucoup de communautés à cet endroit, par exemple, Hobbema et Sarcee. La nation Tsuu T'ina, qu'on appelait autrefois les Sarsis, s'est beaucoup développée et elle a dû composer avec toute une série de problèmes qui seraient intéressants d'étudier.

En Colombie-Britannique — pour laquelle j'ai un penchant, évidemment —, on trouve beaucoup de communautés : Osoyoos, avec son chef Clarence Louis; Squamish; Tsawout sur l'île de Vancouver; Campbell River; les communautés Sto:lo à Chilliwack et aux alentours; la communauté Lheidli Teneh près de Prince George et certains projets de développement auxquels les Carriers ont participé, dans le domaine de l'exploitation forestière, des concessions de fermes forestières, et cetera. Au nord, vous avez déjà nommé certaines communautés que vous allez visiter. Richard Sidney, au Yukon — on a déjà parlé du Yukon.

Il y a une foule de communautés et des dirigeants qui font des efforts et qui persévèrent.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions à la suite de ce que M. Jules a dit?

**Le sénateur Léger :** Cette dernière liste me satisfait davantage. J'étais sur le point de dire combien de fois nous avions rencontré des dirigeants ici — c'est merveilleux. Aujourd'hui, les Autochtones ont la chance de faire des études, et même des études supérieures. Je ne vois pas comment vous pourriez reculer. C'est impossible. Je crois que vous êtes des précurseurs de jours meilleurs.

Avez-vous le même sentiment, c'est-à-dire que les choses vont continuer à changer pour votre fils? Vous nous avez donné une belle liste ici, et il est à espérer que tout cela continuera.

**M. Jules :** Une des choses qui me stimulent, c'est l'espoir en l'avenir. Il y a un certain temps, alors que nous faisions une de nos nombreuses marches, mon fils m'a demandé : « Papa, pourquoi

am I here?" That is a tough question. After a few more walks around the little path, I told him, "Son, the reason that we are all here, I believe, is to make this world a better place."

**The Chairman:** With that, then, I thank you very much, Mr. Jules. Your statements tonight are truly inspiring and will help us a great deal in our study.

Undoubtedly, we will see you again. There is a bill that you are obviously very involved with, Bill C-20, which will come before us in due course.

As a result of what you said tonight, may we say that we are totally inspired and we will not need to hear you again on that bill, or will you insist otherwise?

**Mr. Jules:** You are the senators.

**The Chairman:** Thank you very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 1, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:15 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, this evening Professor Cornell will be our witness. Welcome, Professor Cornell to Canada.

We invited Professor Cornell because of his expertise on Aboriginal businesses in the United States. He is co-director of the Harvard Project on American Indian Economic Development. He and his partner, Professor Kalt, are co-founders of the project which has been in existence since the late 1980s. Unfortunately, Professor Kalt is unable to be with us tonight. We had invited him, but he phoned from Boston saying his plane had been delayed and that he would not be able to make it. That is regrettable.

Professor Cornell is also a director of the Udall Centre for Studies in Public Policy and Professor of Sociology and of Public Administration and Policy at the University of Arizona.

I believe, professor, you know the nature and the parameters of the study we are beginning to undertake. Please proceed.

**Professor Stephen Cornell, Co-Director, Harvard Project on American Indian Economic Development:** Honourable senators, it is a pleasure to be here. I very much appreciate the invitation. I apologize that my colleague Professor Kalt has been weathered out of Ottawa. Coming from Arizona, it is nice for me to get a winter reality check.

j'existe? Pourquoi je suis ici? » C'est une question difficile. Nous avons continué à marcher dans le petit sentier, puis je lui ai dit : « Mon fils, je crois que nous sommes tous ici pour faire de ce monde un endroit meilleur ».

**Le président :** Sur cette note, je vous remercie beaucoup, monsieur Jules. Votre témoignage de ce soir est vraiment inspirant et nous aidera beaucoup dans notre étude.

Nous vous reverrons sans doute. Il y a un projet de loi qui vous tient évidemment très à cœur, le projet de loi C-20, qui nous sera soumis en temps et lieu.

Par suite de votre témoignage de ce soir, pouvons-nous dire que nous sommes totalement inspirés et qu'il ne sera pas nécessaire de vous revoir concernant ce projet de loi, ou allez-vous insister pour revenir?

**M. Jules :** Vous êtes les sénateurs.

**Le président :** Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, le témoin de ce soir sera le professeur Cornell. Monsieur Cornell, bienvenue au Canada.

Nous avons invité M. Cornell en raison de son expertise sur les entreprises autochtones aux États-Unis. Il est codirecteur du Harvard Project on American Indian Economic Development. Lui et son collègue, le professeur Kalt, sont cofondateurs du projet qui a été lancé à la fin des années 80. Malheureusement, le professeur Kalt ne peut être avec nous ce soir. Nous l'avions invité, mais il a téléphoné de Boston pour dire que son vol avait été retardé et qu'il ne pourrait pas arriver à temps. C'est regrettable.

Le professeur Cornell est également directeur du Udall Centre for Studies in Public Policy et professeur de sociologie ainsi que d'administration et de politiques publiques à l'Université de l'Arizona.

Je crois, professeur, que vous êtes au courant de la nature et des paramètres de l'étude que nous entreprenons. Nous vous écoutons.

**M. Stephen Cornell, professeur, codirecteur, Harvard Project on American Indian Economic Development :** Honorables sénateurs, c'est un plaisir d'être ici. Je vous remercie de votre invitation. Veuillez excuser mon collègue, le professeur Kalt, que le mauvais temps a retenu à l'extérieur d'Ottawa. Comme je viens de l'Arizona, je suis heureux de faire l'expérience de l'hiver.



I appreciate the invitation because I believe that these issues that you are beginning to address are extremely important, and I hope that what I have to say will be of use to you. I should caution you that most of what I have to say is based on the U.S. experience. I will, however, add a few remarks about some of the experience we have had in Canada. The work we have been doing has focused largely on the United States but, in the last five years, we have begun to pay increasing attention to First Nations in Canada and to Aboriginal peoples in Australia and New Zealand. We have had the opportunity to draw some preliminary comparative conclusions.

The chairman mentioned that Professor Kalt and I co-direct the Harvard Project on American Indian Economic Development. He and I developed the project when both of us were teaching at Harvard in the late 1980s. Professor Kalt is still there at the Kennedy School.

To give you a brief background of what we were concerned with, as I believe you probably know, in the U.S., as in Canada, Aboriginal peoples are among the very poorest of citizens. One of the striking developments in the United States over the last three decades, however, has been a breaking away from the pattern of persistent poverty on the part of a selection of First Nations.

Today in the U.S., the overall pattern remains one of deeply entrenched poverty among Aboriginal peoples, but across the United States there are striking bright spots of sustainable, productive economic activity on indigenous lands. While some of that, as you may have heard, has been the result of the gambling industry and its development on Indian lands, by no means all of it is. Some of the most interesting economic developments among aboriginal peoples in the United States have come about without the assistance of gaming.

In the late 1980s we set out to try to understand why some indigenous nations in the U.S. are more successful at producing sustainable productive economies than others. We had some ideas about what might be responsible for that — perhaps it was education; perhaps it was location. Those close to major urban markets do much better than those who are not. Perhaps it was natural resource endowments, the kinds of resources that lend themselves to creating large businesses that produce revenue streams. Perhaps it was access to financial capital. We wanted to know.

We undertook an extended research program, which is still going on and has become larger rather than smaller as we have proceeded, to see if we could understand what conditions were necessary for sustainable economic development on indigenous lands. We did this through extensive field work on Indian lands in the United States. We also analyzed whatever numerical data we could get from U.S. government agencies and other sources.

Je suis ravi d'avoir été invité parce que, à mon avis, les questions que vous commencez à examiner sont extrêmement importantes, et j'espère que mon témoignage vous sera utile. Je dois vous avertir que je vais vous parler surtout en fonction de l'expérience américaine. J'ajouterai toutefois quelques remarques sur certaines expériences que nous avons eues au Canada. Notre travail a surtout été centré sur les États-Unis, mais au cours des cinq dernières années, nous avons commencé à prêter plus d'attention aux Premières nations du Canada et aux peuples autochtones de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Nous avons réussi à tirer certaines conclusions comparatives préliminaires.

Le président du comité a mentionné que le professeur Kalt et moi-même étions les codirecteurs du Harvard Project on American Indian Economic Development. Mon collègue et moi avons élaboré ce projet lorsque nous enseignions tous deux à Harvard à la fin des années 80. Le professeur Kalt y est toujours, à la Kennedy School.

Pour vous situer brièvement en contexte, nous nous interrogeons sur le fait qu'aux États-Unis comme au Canada, les peuples autochtones sont parmi les citoyens les plus pauvres, comme vous le savez probablement. Toutefois, parmi les progrès les plus frappants qui se sont produits aux États-Unis au cours des trois dernières décennies, on remarque que certaines Premières nations se sont détachées du modèle de pauvreté persistante.

Aujourd'hui aux États-Unis, la pauvreté s'est profondément enracinée chez la plupart des peuples autochtones, mais partout au pays, on remarque çà et là une activité économique durable et productive sur les terres autochtones. Vous avez peut-être entendu qu'une partie de cette activité est attribuable à l'industrie du jeu et à son expansion sur les terres amérindiennes, mais ce n'est pas tout. Certains des projets de développement économique les plus intéressants que les Autochtones ont mis sur pied aux États-Unis ont été réalisés sans l'apport du jeu.

À la fin des années 80, nous avons essayé de comprendre pourquoi certaines nations autochtones aux États-Unis réussissaient mieux que d'autres à se doter d'une économie durable et productive. Nous avions une idée des facteurs qui pouvaient être en cause — c'était peut-être l'éducation, ou encore l'emplacement. Les nations qui se trouvent à proximité des grands marchés urbains s'en tirent beaucoup mieux que celles qui ne le sont pas. C'était peut-être la présence de ressources naturelles, le genre de ressources qui contribuent à la création de grandes entreprises qui génèrent des revenus. C'était peut-être l'accès au capital financier. Nous voulions savoir.

Nous avons entrepris un vaste programme de recherche, qui se poursuit encore aujourd'hui et qui a pris de l'ampleur à mesure que nous cherchions à comprendre quelles étaient les conditions nécessaires au développement économique durable sur les terres autochtones. Pour ce faire, nous avons effectué des travaux considérables sur le terrain, sur les terres amérindiennes des États-Unis. Nous avons aussi examiné toutes les données numériques que nous pouvions obtenir des organismes gouvernementaux américains et d'autres sources.



I will give you a quick review of the primary results of this project. It turns out that the sorts of things I have already mentioned — education, location, natural resources, access to capital and so forth — are all important; they are all useful. However, on their own they are incapable of producing sustainable development on indigenous lands unless a prior set of factors is in place. Those factors turn out to be largely political.

Three things emerged from this research as being critically important to sustainable development on indigenous lands. The first is jurisdiction. Again and again, across the successful nations that we have seen in the U.S., those nations have asserted growing jurisdictional power over the form of their governments, over their own assets, natural resources and others, over internal affairs and over development strategies. In essence, where the decision-making power of the indigenous nation itself has risen, the possibilities for development have risen as well. We believe that there are several reasons for that, but the most important one is accountability. As decision-making power moves into indigenous hands, they reap the benefits of good decisions and pay the price of bad decisions, and the consequence, over time, is that the quality of the decisions improves.

As long as the primary federal agency in the United States, the Bureau of Indian Affairs, was making decisions for indigenous nations, they could make bad decisions with impunity. The indigenous nations suffered the consequences of bad federal decisions; the agency did not. As a consequence, there was no discipline on the agency to improve its decisions over time but, as decision-making power moved into indigenous hands, accountability moved with it.

The other reason that we believe jurisdiction is important is that it moves the development agenda into indigenous hands. The tradition in the United States through most of the 20th century was for economic development to be conceptualized in Washington and delivered as ideas to indigenous nations. As decision-making power moved into indigenous hands, their ideas about development moved to the forefront of the development effort.

Jurisdiction, or what in the United States is referred to as tribal sovereignty, turns out in our view to be a necessary condition for sustainable development on Indian lands. It is not a sufficient condition. The second finding of the research was that jurisdiction has to be backed up by capable governance; in other words, decision-making power alone is not enough. Decisions have to be made intelligently. The environment has to be one that invites citizens and non-citizens of these nations to invest time, energy and ideas in the future of those nations. This is a common finding around the world. Before they invest, investors today looking to Eastern Europe or to developing nations in Africa consider the quality of governance. Is there a rule of law? Will I be treated fairly in the courts, et cetera?

Je vais vous donner un bref aperçu des premiers résultats de ce projet. Il ressort que les facteurs que j'ai déjà mentionnés — l'éducation, l'emplacement, les ressources naturelles, l'accès aux capitaux, et cetera — sont tous importants; ils sont tous utiles. Toutefois, ils ne peuvent à eux seuls produire un développement durable sur les terres autochtones à moins qu'un ensemble de conditions existe au préalable. Il s'avère que ces conditions sont largement politiques.

Notre recherche a permis de dégager trois conditions extrêmement importantes pour le développement durable sur les terres autochtones. Il y a d'abord la compétence. Toutes les nations prospères que nous avons observées aux États-Unis ont revendiqué une compétence accrue sur leur forme de gouvernements, sur leurs avoirs, leurs ressources naturelles et autres, sur leurs affaires internes et sur les stratégies de développement. Essentiellement, là où les pouvoirs décisionnels d'une nation autochtone se sont accrus, les possibilités de développement ont aussi augmenté. Nous croyons que plusieurs raisons sont rattachées à cela, mais la plus importante, c'est la responsabilisation. Lorsque les pouvoirs décisionnels sont transférés aux Autochtones, ces derniers récoltent les bénéfices des bonnes décisions et paient le prix des mauvaises décisions, ce qui, avec le temps, contribue à améliorer la qualité des décisions prises.

Tant que la principale agence fédérale des États-Unis, le Bureau of Indian Affairs, décidait pour les nations autochtones, de mauvaises décisions pouvaient être prises impunément. Ce sont les nations autochtones, et non l'agence fédérale, qui subissaient les conséquences des mauvaises décisions de l'agence. Par conséquent, aucune mesure disciplinaire n'était prise à l'endroit de l'agence pour l'inciter à prendre de meilleures décisions, mais lorsque les pouvoirs décisionnels ont été confiés aux Autochtones, la responsabilité des décisions allait de pair.

Nous croyons aussi que la compétence est importante parce qu'elle met le développement entre les mains des Autochtones. Aux États-Unis, pendant presque tout le XX<sup>e</sup> siècle, le développement économique était conceptualisé à Washington et proposé ensuite aux nations autochtones. À mesure que les pouvoirs décisionnels ont été confiés aux Autochtones, ce sont leurs idées qui se sont retrouvées au premier plan des efforts de développement.

La compétence, ou ce qu'on appelle aux États-Unis la souveraineté des tribus, devient, à notre avis, une condition nécessaire au développement durable sur les terres autochtones. Toutefois, ce n'est pas une condition suffisante. Notre recherche nous a permis aussi de constater que la compétence doit être assortie d'une gouvernance efficace; en d'autres termes, le pouvoir décisionnel n'est pas suffisant. Les décisions doivent être prises intelligemment. Il faut créer un environnement qui incite les citoyens et les non citoyens de ces nations à investir du temps, de l'énergie et des idées dans l'avenir de ces nations. Cette constatation est universelle. Avant d'investir, les investisseurs d'aujourd'hui qui lorgnent l'Europe de l'Est ou les pays en développement d'Afrique tiennent compte de la qualité de la gouvernance. Existe-t-il une règle de droit? Serais-je traité équitablement par les tribunaux, et cetera?

People with ideas and energy do the same thing, including the citizens of those countries. We believe that is true of human societies generally, and it certainly is true of Aboriginal ones. The second finding of the research was that jurisdiction has to be combined with capable governing institutions.

The third finding, however, was that those institutions have to match indigenous conceptions of how authority should be organized and exercised, because if they are to be successful, indigenous governments must have legitimacy with the people being governed.

My country, the United States, is very good at going around the world and telling people, "You need good governing institutions. Try ours." I do not know how well that works elsewhere in the world. It does not work well in Indian country. The United States is learning that indigenous notions of how to govern themselves are the ones more likely to win the legitimacy of the people being governed.

What this means, of course, is that if you look across the successful indigenous nations in the United States, you see nations who govern themselves very differently, from the confederated Salish and Kootenai tribes of the Flathead Reservation in Montana whose tribal government looks like it came out of my high school civics textbook, to Cochiti Pueblo in New Mexico which has no Constitution, no elections, no legal or commercial code and is one of the more successful economic nations in the United States, governing itself with tools that were created before the Spanish met them.

The diversity is huge. Where we see these three elements: jurisdiction, capable governance and culturally appropriate institutions, the chances of development appear to increase dramatically. Where those are in place, other assets such as education, natural resources, access to capital and location begin to pay off. Where those things are not in place, those assets are likely to be wasted. Indeed, we think jurisdiction and capable governance will get you further in the absence of other development assets than ample development assets will get you in the absence of jurisdiction and capable government.

The examples I would give you, very briefly, are the Crow tribe of Montana, which is probably the wealthiest tribe in the United States in terms of natural resources but today has an unemployment rate of 80 per cent; and the Mississippi Choctaw who sit on burnt out plantation land on a fragmented land base in a desperately poor state and today import labour because they have created so many jobs that there are not enough Choctaw citizens to fill them. They have done it by being assertive in taking control of their own affairs and backing up that control with capable Choctaw governing institutions.

Les gens qui ont des idées et de l'énergie font la même chose, y compris les citoyens de ces pays. Nous croyons que c'est vrai pour les sociétés en général, et très certainement pour les sociétés autochtones. La deuxième conclusion de notre recherche, c'est que la compétence doit être assortie d'institutions dirigeantes efficaces.

Troisièmement, nous avons constaté que ces institutions doivent toutefois correspondre à l'idée que se font les Autochtones de l'organisation et de l'exercice de l'autorité, parce que pour donner de bons résultats, les gouvernements autochtones doivent être légitimes aux yeux des gens qu'ils dirigent.

Mon pays, c'est-à-dire les États-Unis, ne cesse de dire à l'étranger « Vous avez besoin de bonnes institutions. Essayez les nôtres. » Je ne sais pas dans quelle mesure ça fonctionne ailleurs dans le monde. Ça ne fonctionne pas bien chez les Autochtones. L'administration américaine est en train d'apprendre que les idées autochtones sur la manière de se gouverner sont celles qui sont les plus susceptibles d'être perçues comme légitimes par les gens qui sont gouvernés.

Cela signifie évidemment qu'il y a parmi les nations autochtones prospères aux États-Unis des modes de gouvernements très différents, que ce soit les tribus confédérées de Salish et de Kootenai de la réserve Flathead, au Montana, dont le gouvernement tribal semble sortir tout droit du manuel de cours d'éducation civique de mon école secondaire, ou encore Cochiti Pueblo, au Nouveau-Mexique, qui n'a aucune constitution, aucune élection, aucun code juridique ou commercial, mais l'une des nations les plus prospères aux États-Unis, qui se gouverne avec des outils qui ont été créés avant l'arrivée des Espagnols.

La diversité est très grande. Là où ces trois conditions sont réunies, la compétence, la gouvernance efficace et les institutions culturellement appropriées, les chances de développement semblent augmenter considérablement. Là où ces trois conditions sont réunies, d'autres éléments favorables, comme l'éducation, les ressources naturelles, l'accès aux capitaux et l'emplacement, commencent à porter fruit. Lorsque ces conditions n'existent pas, on risque de gaspiller ces facteurs favorables. En effet, nous croyons que vous irez plus loin si vous avez la compétence et une gouvernance efficace même s'il vous manque des facteurs favorables au développement, que si vous avez à votre actif de nombreux facteurs de développement, mais pas de compétence ni de gouvernance efficace.

Les exemples que je vais vous donner, très brièvement, sont, d'une part, la tribu Crow du Montana, qui est probablement la plus riche des États-Unis en raison de ses ressources naturelles, mais dont le taux de chômage s'élève à 80 pour 100 et, d'autre part, les Mississippi Choctaw, qui occupent des terres fragmentées de plantations brûlées, dans des conditions d'extrême pauvreté, et qui importent aujourd'hui de la main-d'œuvre parce qu'ils ont créé tellement d'emplois qu'il n'y a pas assez de citoyens Choctaw pour les occuper. Ils ont réussi à le faire parce qu'ils se sont affirmés en prenant le contrôle de leurs propres affaires et en dotant d'institutions Choctaw efficaces.



Practically, what does this mean? We believe that it means for governments like my own to invest in governance capacity building. Let us be clear what we mean by "governance capacity." I think of governance capacity as the ability of a nation to pursue its own objectives effectively. It seems to me to have three components. These will sound familiar, at least the first two will.

First, governance capacity rises as your authority rises. If you do not have decision-making power over your affairs, you lack the capacity to pursue your own objectives effectively. You must have power in your hands to get done what you need to get done.

Second, you must have an environment of good rules and good institutions. That is what capable governance is about. How is authority organized and exercised? Who can do what? Who has what rights and powers? How are disputes settled among us? An environment of strong, capable rules increases governance capacity. An environment of rules that encourages corruption or that encourages people to view the system as a tool for them to use to advance their own ends discourages or reduces governance capacity.

Third, you must have resources and skills with which to work. We have to train people. We have to provide them with the resources necessary to get done what they need to get done.

Unfortunately, in my country at least, we have tended to focus on number three. When we talk about building governance capacity, we talk about persuading Bill Gates to give Indian nations computers and sending young Indian people off to accounting school. This is not creating governance capacity; it is just creating administrative capacity. It is not about how to govern; it is about training people to administer programs, designed in Washington and presented to Indian nations.

What we need to do, instead, is to expand indigenous authority and invest in building indigenous institutions. We cannot do that by imposing institutions on indigenous nations but by assisting them in developing institutions that reflect their own ideas about governance that are also capable of getting the job done.

I would like to raise one other issue that is of concern in Canada and, I believe, in parts of the United States. If we are serious about building governance capacity, it raises one other issue. Who is the "self" in self governance? This is both a question of legitimacy and a question of efficacy. To give you an idea of what I am talking about, today in Southern California there are a number of small, indigenous nations, many too small to mount governance structures of their own. They were dramatically reduced in size by the experience of U.S. colonization. For some of those nations, the only way to effectively govern themselves is to share institutions, for example, to create a court that serves all of them in order to settle disputes. Today, the Kumeyaay people of Southern California are talking about exactly that. How do we

Dans les faits, qu'est-ce que cela signifie? Selon nous, cela signifie que les gouvernements comme le mien doivent investir dans la capacité de gouvernance, c'est-à-dire la capacité d'une nation de poursuivre ses propres objectifs efficacement. Cette capacité comporte trois éléments, qui vous paraîtront familiers, du moins les deux premiers.

D'abord, votre capacité de gouvernance augmente à mesure que votre autorité augmente. Si vous n'avez pas de pouvoir décisionnel sur vos affaires, vous n'avez pas la capacité de poursuivre vos propres objectifs efficacement. Vous devez avoir un certain pouvoir pour faire ce que vous avez à faire.

Deuxièmement, il vous faut de bonnes règles et de bonnes institutions. C'est ce que fait une gouvernance efficace. Comment l'autorité est-elle organisée et exercée? Qui peut faire quoi? Qui a quels droits et quels pouvoirs? Comment les différends sont-ils réglés entre nous? Un ensemble de règles rigoureuses et efficaces augmente la capacité de gouvernance. Un ensemble de règles qui encourage la corruption ou qui encourage les gens à considérer le système comme un outil qu'ils peuvent utiliser à leurs propres fins décourage ou affaiblit la capacité de gouvernance.

Troisièmement, vous devez avoir des ressources et des compétences avec lesquelles vous pouvez travailler. Vous devez former des gens. Vous devez leur fournir les ressources nécessaires pour qu'ils fassent ce qu'ils doivent faire.

Malheureusement, dans mon pays du moins, nous avons mis l'accent sur le troisième élément. Lorsque nous parlons d'établir une capacité de gouvernance, nous disons qu'il faut persuader Bill Gates de donner des ordinateurs aux nations amérindiennes et d'envoyer de jeunes autochtones à l'école de comptabilité. Or, ce n'est pas une capacité de gouvernance que nous créons ainsi, mais seulement une capacité administrative. Nous ne parlons pas d'apprendre à gouverner, mais plutôt de former des gens à administrer des programmes, qui sont conçus à Washington et présentés ensuite aux nations amérindiennes.

Ce que nous devons plutôt faire, c'est accroître l'autorité autochtone et investir dans la création d'institutions autochtones. Nous n'y arriverons pas en imposant des institutions aux nations autochtones, mais bien en les aidant à mettre sur pied des institutions toutes aussi efficaces qui reflètent leurs propres idées sur la gouvernance.

J'aimerais soulever une autre question qui est préoccupante au Canada et, je crois, dans certaines parties des États-Unis. Si nous prenons la capacité de gouvernance au sérieux, il faut se poser une autre question : qui désigne-t-on dans l'expression « autonomie gouvernementale »? C'est à la fois une question de légitimité et une question d'efficacité. Permettez-moi de vous donner un exemple. Aujourd'hui, dans le sud de la Californie, on retrouve un certain nombre de nations autochtones qui sont trop petites pour établir seules des structures de gouvernance. Leur taille a été tragiquement réduite par l'expérience de la colonisation américaine. Pour certaines de ces nations, la seule façon de se gouverner efficacement est de partager des institutions, par exemple, en créant un tribunal commun à toutes ces nations



create a court that we all believe in because it is our court, we all share the same culture and language, the judges will be our people and individual nations will be willing to defer to that court?

Where we have small and isolated First Nations, the issue of who the "self" is in self governance becomes critical, and it requires the careful juggling of legitimacy issues with efficacy issues. You have to come up with a unit in which to invest governance power that the people being governed believe is appropriate but that is also capable of doing the job. It is a difficult act to juggle those two. It cannot be done by outsiders. It must be done by indigenous people themselves who will be the best judges of what will work and what people will believe in.

Finally, this matter of who the "self" is in self-governance may also vary by function. It may be that some functions, such as dispute resolution, may operate in a higher or broader level than other governmental functions, which tend to be localized. I see no reason why any government has to live at simply one level, one scope of social life. One could imagine a matrix with governmental functions across the top and the units that exercise them down the left hand side and a construction by indigenous peoples of where is the appropriate way to accomplish what they want to get done. What do we organize at the tribal or First Nations level or the association of tribes level?

As you can see, my focus is on governance and not on the topic you presented me with of economic development or business. That is because our experience, having started a major research project on economic development, was that we ended up talking about governance. Without solving the political problem, we are convinced we cannot solve the economic problems. Our focus turned to jurisdiction and sovereignty, to capable governing institutions and to cultural legitimacy.

How applicable is this to Canada? We have done some work here. The most striking piece of it, perhaps, for the purposes of this hearing, is the work we did looking at four First Nations in the Treaty 8 region of Alberta. Two of those nations were located near major population centres and two were isolated in more northern parts of the province. DIAND asked us to take a look at these four nations to try to ascertain whether they were different in economic performance and, if so, why. We discovered that location was not the best predictor of which of these nations would succeed. The most successful one was more isolated. What did differentiate the nations was that we discovered capable governance. We discovered that where a nation had been aggressive in taking control of its affairs but also had done the hard work of building effective governing institutions, we saw economic development in a way that was absent from the other three nations.

pour régler les différends. Aujourd'hui, le peuple Kumeyaay du sud de la Californie tient précisément ce langage. Comment créons-nous un tribunal dans lequel nous croyons tous parce qu'il s'agit de notre tribunal, que nous partageons tous la même culture et la même langue, un tribunal où les juges seront des nôtres et dont la compétence sera reconnue par chacune des nations?

Lorsqu'il s'agit de Premières nations isolées et de petites tailles, il devient extrêmement important de savoir qui on désigne dans l'expression « autonomie gouvernementale » et il faut bien jongler avec les questions de légitimité et les questions d'efficacité. Vous devez établir un noyau qui sera investi du pouvoir de gouvernance, qui sera accepté par les gens qui sont gouvernés, mais qui sera également efficace. C'est difficile de réunir les deux éléments. Les gens de l'extérieur ne peuvent faire cela. Ce sont les Autochtones eux-mêmes qui seront les meilleurs juges de ce qui va fonctionner et ce en quoi les gens vont croire.

Enfin, ce qu'on désigne dans l'expression « autonomie gouvernementale » peut aussi varier selon les fonctions. Certaines fonctions, comme la résolution des conflits, peuvent être exercées à un niveau supérieur ou plus général que d'autres fonctions gouvernementales, qui sont plutôt localisées. Je ne vois pas pourquoi un gouvernement doit exister à un seul niveau, à un seul palier de la vie sociale. On pourrait imaginer une structure avec les fonctions gouvernementales au niveau supérieur et les unités qui exercent ces fonctions du côté gauche en dessous et une organisation érigée par les peuples autochtones qui serait chargée d'accomplir ce qu'ils souhaitent réaliser. Qu'est-ce que nous organisons au niveau de la tribu ou de la Première nation ou au niveau d'une association de tribus?

Comme vous pouvez le voir, je mets l'accent sur la gouvernance et non sur le sujet que vous avez présenté, c'est-à-dire le développement économique ou commercial. En effet, nous avons entrepris un vaste projet de recherche sur le développement économique, mais nous avons fini par parler de gouvernance. Nous sommes convaincus que nous ne pourrions régler les problèmes économiques sans régler le problème politique. Nous avons tourné notre attention sur la compétence et la souveraineté, sur les institutions efficaces et sur la légitimité culturelle.

Comment ces conclusions peuvent-elles s'appliquer au Canada? Nous avons effectué certains travaux ici. Aux fins de la présente audience, le travail le plus marquant que nous avons effectué a été l'étude de quatre Premières nations qui se trouvent dans la région de l'Alberta visée par le traité n° 8. Deux de ces nations étaient situées à proximité des grands centres démographiques et les deux autres étaient isolées dans le nord de la province. Le MAINC nous a demandé d'étudier ces quatre nations pour déterminer si leur performance économique était différente et, le cas échéant, pourquoi. Nous avons constaté que l'emplacement n'était pas le meilleur facteur pour présager du succès de ces nations. La nation qui réussissait le mieux était la plus isolée. Nous avons constaté que c'est la gouvernance efficace qui différenciait ces nations. Là où une nation avait décidé de prendre le contrôle de ses affaires, mais s'était mise également à la tâche d'établir des institutions dirigeantes efficaces, nous avons observé un développement économique qui n'existait pas chez les trois autres.

In short, we recognize that there are substantial differences between the situations of indigenous peoples in the U.S. and of those in Canada. We think those differences are significant but, so far in the work we have done in a number of different parts of Canada, we have found no reason to believe that the findings of our work in the United States are inapplicable or irrelevant here.

**The Chairman:** I will open the floor to questions.

**Senator St. Germain:** My question relates to a pet peeve of mine and it concerns the U.S. Indian Agency versus the Department of Indian Affairs and Northern Development. We just received a report from the Auditor General on education that shows DIAND pours resources at the problem but does not produce results. We are now faced with a situation under the present system, even if we started to improve it, where it will take 28 years to get our Aboriginal children to an educational standard equivalent or comparable to the non-Aboriginal standard. Has the U.S. ever discussed the idea of disbanding its organization completely? As long as you have these structures in place how can you control the huge bureaucracy? Canada's bureaucracy and budgets are enormous. I believe the figure for education alone is \$1.1 billion, yet it does not appear that the plight of our Aboriginal peoples is improving to any vast degree. The situation is improving slightly and, as you point out, governance has been given to the respective tribes, whether it is the Nisga'a or others. Since the early 1980s we have made some strides.

**Senator Watt:** That is, since 1975.

**Senator St. Germain:** Was it not the Sechelt?

**Senator Watt:** It was the James Bay agreement.

**Senator St. Germain:** Do you think it is realistic to think that we could bring forward an initiative that would rationalize this operation and bring it to the point of a sunset clause? What has your experience been with the U.S. Indian Agency?

**Mr. Cornell:** This has been an issue with the United States, both within the indigenous nations and within the U.S. government. The critical thing that has happened in the U.S. in recent years has been a change in the role of the Bureau of Indian Affairs. Through most of the 20<sup>th</sup> century I would have described the Bureau of Indian Affairs as the primary decision maker in what is called "Indian country," which means indigenous lands. The Bureau of Indian Affairs has been the primary decision maker and was for a long time.

Beginning in the 1970s, that role changed significantly, moving from a decision-making role to a resource role. That was not an intentional change by the United States government. Rather, it happened largely because indigenous nations began taking away the decision-making power of the bureau, which happened on occasion in rather stark forms.

En bref, nous sommes conscients qu'il existe des différences importantes entre les peuples autochtones aux États-Unis et ceux au Canada. Ces différences sont certes importantes, mais à la lumière des travaux que nous avons effectués jusqu'à présent dans différentes régions du Canada, il n'y a aucune raison de croire que les conclusions de nos travaux aux États-Unis ne s'appliquent pas ou ne sont pas pertinentes ici.

**Le président :** Nous allons passer aux questions.

**Le sénateur St. Germain :** Ma question porte sur une de mes bêtes noires, c'est-à-dire la comparaison entre la U.S. Indian Agency et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La vérificatrice générale vient de nous donner un rapport sur l'éducation, qui montre que le MAIDN consacre des ressources à la solution des problèmes, mais ne produit pas les résultats escomptés. La situation dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui est telle que, même si nous commençons à améliorer le système, il faudra 28 ans pour que les enfants autochtones arrivent à un niveau d'éducation équivalent ou comparable à la norme non-autochtone. Les États-Unis ont-ils déjà envisagé de démanteler son organisation complètement? Comment pouvez-vous contrôler l'énorme bureaucratie tant que vous avez ces structures en place? Au Canada, la bureaucratie et les budgets sont énormes. Je crois que le budget pour l'éducation seulement s'élève à 1,1 milliard de dollars et pourtant, la situation lamentable de nos peuples autochtones ne semble pas s'améliorer beaucoup. On note un léger progrès et, comme vous l'avez souligné, la gouvernance a été confiée aux tribus, que ce soit les Nisga'a ou d'autres. Nous avons marqué des points depuis le début des années 80.

**Le sénateur Watt :** Depuis 1975.

**Le sénateur St. Germain :** Est-ce que ce n'était pas l'accord avec les Sechelt?

**Le sénateur Watt :** C'était la Convention de la Baie James.

**Le sénateur St. Germain :** Croyez-vous qu'il serait réaliste de penser que nous pourrions lancer une initiative qui rationaliserait cette opération pour en arriver à une disposition de temporisation? Quelle a été votre expérience avec la U.S. Indian Agency?

**M. Cornell :** Cette question a été problématique aux États-Unis, tant au sein des nations autochtones qu'au sein de l'administration américaine. Ce qui s'est produit aux États-Unis au cours des dernières années, c'est un changement de rôle du Bureau of Indian Affairs. Durant presque tout le XX<sup>e</sup> siècle, je dirais que le Bureau of Indian Affairs a été le principal décideur dans ce qu'on appelle le « pays indien », c'est-à-dire les terres autochtones. Le Bureau of Indian Affairs a été le principal décideur pendant longtemps.

Au début des années 70, son rôle a changé considérablement et le bureau allait devenir une ressource plutôt qu'un décideur. Le changement n'a pas été fait de façon intentionnelle par le gouvernement des États-Unis. Il s'est produit surtout parce que les nations autochtones ont commencé à s'emparer du pouvoir décisionnel du bureau, ce qui s'est fait parfois de façon plutôt abrupte.



I would just point out that the First Nations in the U.S. call themselves "tribes." In the 1960s, the pattern followed by an Apache tribe in Arizona was that the tribal council would make a decision and the federal agency, the Bureau of Indian Affairs, the superintendent, would sit in on the meeting. The members of council would vote, and the chairman would count the vote at, say, six-to-three, and then he would turn to the superintendent and ask if that was acceptable. The superintendent would then say, "All right. We can go along with that." Finally, a new tribal chairman in the 1960s informed the Bureau of Indian Affairs superintendent, that he no longer needed to come to their meetings. He said, "We will tell you when we need you." The superintendent was literally locked out. They forced the Bureau of Indian Affairs into a resource role. Their stance was: "When we need your help, we will ask for it, but we will set the agenda from now on." Where that has happened, we have tended to see a much better relationship between indigenous nations and the agency; and we have tended to see better decisions.

In some ways, it is not an issue of whether there should be such an agency. Most indigenous leaders in the United States would say that they depend for certain things on the Bureau of Indian Affairs. It has technical expertise and it is a convenient way of maintaining records that goes beyond a single nation. There are functions that it serves that would be difficult to replace. The real issue is: What is its role in working with indigenous nations in trying to advance their objectives?

That is where the focus should be. In other words, we need to think about what is wrong with the agency, certainly in the United States. I do not know enough about DIAND to begin to say whether that applies here.

**Senator St. Germain:** Had it assumed a real paternalistic role?

**Mr. Cornell:** Extremely. The history is very similar. It was a paternalistic decision-maker for indigenous people. It was the fundamental colonial assumption: We know what is best for you.

**Senator St. Germain:** Has it been a costly process to the native bands to go through the establishment of self-governance for the respective tribes? In Canada, a horrific amount of money is spent on lawyers during the negotiation process, and it takes anywhere from five to 15 years for our native bands to achieve self-governance when dealing with the provinces. The provinces equate to your states. What has the experience been in the U.S.? Have they found a way to mitigate the costs in any way, shape or form?

**Mr. Cornell:** It has been costly, and a lot of that cost has been borne by the federal government. However, one of the more striking things that has occurred is that we are seeing this pattern of assertive and effective governance leading to increased economic activity, which leads to alternative sources of revenue that allow those nations to reduce their dependence on federal funds.

J'aimerais faire remarquer que les Premières nations aux États-Unis s'appellent des « tribus ». Dans les années 60, la tribu Apache en Arizona fonctionnait de la façon suivante : le conseil tribal prenait une décision et le surintendant de l'agence fédérale, du Bureau of Indian Affairs, assistait à la réunion. Les membres du conseil votaient et le président comptait les votes, disons six voix contre trois, puis se tournait vers le surintendant et lui demandait si c'était acceptable. Le surintendant disait alors « D'accord. Ça nous convient. » Finalement, dans les années 60, un nouveau président a informé le surintendant du Bureau of Indian Affairs qu'il n'avait plus besoin d'assister aux réunions. Il lui a dit « Nous vous dirons lorsque nous aurons besoin de vous ». Le surintendant a été littéralement exclu. Le conseil a ainsi forcé le Bureau of Indian Affairs à devenir une ressource. Sa position a été la suivante : « Lorsque nous aurons besoin de votre aide, nous la demanderons, mais désormais, c'est nous qui allons décider de l'échiquier. » Là où on a adopté cette position, les relations entre les nations autochtones et l'agence se sont grandement améliorées et de meilleures décisions ont été prises.

D'une certaine façon, la question n'est pas de savoir si pareille agence doit exister. La plupart des dirigeants autochtones aux États-Unis diraient qu'ils dépendent du Bureau of Indian Affairs à certains égards. L'agence a une expertise technique et peut conserver les dossiers beaucoup mieux que ne le ferait une seule nation. Certaines de ses fonctions seraient difficiles à remplacer. La vraie question est la suivante : quel rôle l'agence doit-elle jouer auprès des nations autochtones pour les aider à poursuivre leurs objectifs?

C'est là l'essentiel. En d'autres termes, nous devons penser à ce qui ne va pas, du moins aux États-Unis. Je ne connais pas suffisamment le MAINC pour dire si cela s'applique ici.

**Le sénateur St. Germain :** L'agence a-t-elle joué un rôle paternaliste?

**M. Cornell :** Extrêmement. L'histoire est très semblable. C'était un décideur paternaliste pour les peuples autochtones. L'agence avait cette présomption fondamentale du colonisateur : nous savons ce qui est meilleur pour vous.

**Le sénateur St. Germain :** L'établissement de gouvernements autonomes dans les diverses tribus a-t-il été un processus coûteux pour les bandes autochtones? Au Canada, des sommes faramineuses sont dépensées en honoraires d'avocats durant le processus de négociation, et il faut attendre de 5 à 15 ans pour que les bandes autochtones obtiennent leur autonomie lorsqu'elles traitent avec les provinces. Nos provinces sont l'équivalent de vos États. Quelle a été l'expérience aux États-Unis? A-t-on réussi à atténuer les coûts d'une façon ou d'une autre?

**M. Cornell :** Le processus a été coûteux, et le gouvernement fédéral a assumé une grande partie de ces coûts. Toutefois, un des aspects les plus frappants que nous observons, c'est que cette gouvernance déterminée et efficace conduit à un accroissement de l'activité économique, laquelle génère d'autres sources de revenus qui permettent à ces nations d'être moins dépendantes du financement fédéral.



The process of creating those governments can be costly. The growth of tribal government in the United States has often been a growth by federal program; so whenever a new program is announced in Washington, all over the country Indian nations say, "Hey, we need an office to do that." They start an office funded by the federal government. That is not a very productive way to create governance.

The smarter tribes with some of the smarter leadership among indigenous nations have realized that we need to build governance that has a different logic — one that is not based on where federal funding can be obtained. We need to build governments whose structure reflects what we are trying to do for our own people on our own lands; then we will look for the funding to do the things we want to do. Rather than looking for what is being funded and then deciding to do that, let us decide what to do and then search for the funding. That turns out to be more efficient and effective for getting things done, but it requires a mental shift. We have had to remember that, in the United States, we have spent more than a century teaching dependence. We are now faced with needing a generation of leaders that is not in the habit of looking to the federal government for solutions.

We have, however, been fortunate in having some indigenous leaders who have been aggressive and assertive at getting away from that, including the chairman of a tribe who, last year, said to us, "My goal is to not take a single dollar from the federal government. That is my economic development strategy." He said, "They owe me all the money they can possibly give us because the land they took from us is worth far more than they will ever give us, but my experience is that every federal dollar is a leash around my neck. Therefore, my development strategy is to replace those dollars with our own revenues." He admitted, "We may never get there, but that is what we are trying to do. We are trying to create the enterprises that bring in the revenues that give me, ultimately, freedom. Freedom because the dollars are mine and I can do whatever I want, and no one in the U.S. government can tell me that I need their permission."

That is the kind of leadership that realizes that, realistically, it needs the federal government today, but it needs a strategy different from one that is dependent on it. We are seeing a shift that will have real cost benefits from the U.S. government's point of view. However, that shift takes time.

I would also point out that successful development on indigenous lands does tend to have spin-off benefits to non-indigenous peoples. We have not yet found a way to look at this systematically, but there is growing evidence that where you see sustainable development on indigenous lands, you tend to see reduced welfare rolls, reduced burdens on federal taxpayers and increased spin-offs to non-native communities. If you went to the White Mountain Apache reservation in Arizona today and said

Le processus de création de ces gouvernements peut être coûteux. L'augmentation des gouvernements autochtones aux États-Unis a souvent été le résultat de programmes fédéraux; chaque fois qu'un nouveau programme est annoncé à Washington, partout au pays, les nations autochtones disent « Il nous faut un bureau à cette fin ». Elles créent un bureau financé par le gouvernement fédéral. Ce n'est pas une façon très productive de créer la gouvernance.

Les tribus plus avisées et dont les dirigeants sont parmi les plus fûtés se sont rendu compte que la gouvernance doit être assortie d'une logique différente — c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être créée en fonction des secteurs financés par le gouvernement fédéral. La structure de nos gouvernements doit refléter ce que nous tentons de faire pour notre propre peuple sur nos propres terres; nous chercherons ensuite le financement nécessaire pour réaliser les projets que nous souhaitons. Au lieu d'examiner les activités qui sont financées et de se lancer ensuite dans ces activités, décidons plutôt ce que nous voulons faire et cherchons ensuite le financement nécessaire. Il s'agit d'une façon plus efficace de réaliser certains projets, mais il faut un changement de mentalité. Il ne faut pas oublier qu'aux États-Unis, nous avons passé plus d'un siècle à enseigner la dépendance. Nous avons besoin aujourd'hui d'une génération de dirigeants qui ne se tournent pas vers le gouvernement fédéral pour trouver des solutions.

Toutefois, nous avons eu la chance d'avoir certains dirigeants autochtones qui se sont affirmés dans ce sens, y compris le dirigeant d'une tribu qui, l'an dernier, nous a dit « Mon but est de ne pas recevoir un seul dollar du gouvernement fédéral. Voilà ma stratégie de développement économique. » Il a ajouté « Il me doit tout l'argent qu'il peut nous donner, parce que la terre qu'il nous a prise vaut beaucoup plus que ce qu'il ne pourra jamais nous donner, mais je sais par expérience que chaque dollar fédéral nous enchaîne. Par conséquent, ma stratégie de développement consiste à remplacer ces dollars par nos propres revenus. » Il a aussi admis « Nous ne réussirons peut-être jamais, mais c'est ce que nous essayons de faire. Nous essayons de créer les entreprises qui vont générer les revenus qui, au bout du compte, me donneront la liberté. La liberté, parce que cet argent m'appartient et que je peux en faire tout ce que je veux, et personne du gouvernement américain ne peut me dire que je dois obtenir sa permission. »

Voilà le genre de dirigeant qui comprend qu'on a besoin du gouvernement fédéral aujourd'hui, mais qu'il faut une stratégie différente de celle de la dépendance. Nous observons un revirement qui sera financièrement avantageux du point de vue du gouvernement américain. Toutefois, ce revirement prend du temps.

J'aimerais aussi faire remarquer que le développement des terres autochtones comporte des retombées intéressantes pour les peuples non autochtones. Nous n'avons pas encore trouvé de façon d'examiner la chose systématiquement, mais on constate de plus en plus que le développement durable des terres autochtones entraîne une diminution de l'aide sociale, une réduction du fardeau des contribuables fédéraux et une augmentation des retombées pour les communautés non autochtones. Si vous allez

you wanted to shut down indigenous gaming, you would find all the non-Indian communities around that reservation saying, "Don't shut them down. That is the lifeblood up here."

The Citizen Potawatomi Nation in Oklahoma, which today owns the First National Bank of Shawnee, and the people in the city of Shawnee, a mixed-race community in Oklahoma where the Citizen Potawatomi Nation is headquartered, today looks to Rocky Barrett, the chairman of that tribe, to run the economic engine of this community. Until this tribe got up on its feet and started being productive, this place was dead for decades.

We are beginning to see those kinds of payoffs, where we see economic development. I think, in the long run, we are able to say that tribal sovereignty, combined with capable tribal governance, is an economic win-win situation for indigenous and non-indigenous peoples alike.

**Senator Hubley:** You have identified jurisdiction, capable government and culturally appropriate institutions as being perhaps as important and more important than education, location, the natural resource index and so on. Those are the things that we automatically think of when we contemplate lending support to our Aboriginal communities. You are saying that there might be a better way of supporting them, that we may be putting funding in the wrong places at the wrong times and for the wrong reasons. Would you comment on that, based on your experience in studying the Indians of the United States?

You did mention the gaming issue. We already have reserves in Canada that run gaming operations. Are you comfortable with that occupation? If there is an economic spin-off, is that all that matters, or do you feel that there might be a better way for a community to develop its economy?

**Mr. Cornell:** In regard to the first question, I think I would be more comfortable saying what I think funding should be going into rather than what it should not be going into. I cannot say that where funding goes now is a mistake. For one thing, I do not know enough about the distribution of funding in Canada.

In the United States, some of the programs that are being funded now and that do not address these issues remain critical programs. In communities with health, housing and other problems that indigenous communities in the U.S. experience, these programs are literally lifelines. Therefore, I would be hesitant to say we should not be funding those endeavours.

My concern is much more about the lack of funding for the kinds of things that I think could be paying off more. For example, when I talk about building governance capacity — and this is perhaps more relevant to the U.S. than Canada — in the United States, most Indian nations have tribal courts. They have dispute resolution mechanisms. These courts have substantial civil authority and limited criminal authority. They are crucial to economic development because, if an investor in indigenous lands

aujourd'hui dans la réserve des White Mountain Apache, en Arizona, et que vous dites que vous voulez interdire le jeu chez les Autochtones, toutes les communautés non autochtones à proximité de cette réserve vous répondront « Ne faites pas cela. C'est une ressource essentielle ici. »

La Citizen Potawatomi Nation, en Oklahoma, qui possède aujourd'hui la First National Bank of Shawnee, et les habitants de Shawnee, une communauté interracial de l'Oklahoma où se trouve le quartier général de la Citizen Potawatomi Nation, se fient aujourd'hui sur Rocky Barrett, le président de cette tribu, pour faire fonctionner la machine économique de cette communauté. Cet endroit était sans vie depuis des décennies, jusqu'à ce que cette tribu se lève et commence à être productive.

C'est le genre de résultats que génèrent les projets de développement économique. Je pense que, à long terme, la souveraineté tribale, alliée à une gouvernance efficace, ne peut être que bénéfique sur le plan économique pour les Autochtones et pour les non-Autochtones.

**Le sénateur Hubley :** Vous avez dit que les questions de compétence, la gouvernance efficace et les institutions culturelles sont peut-être aussi importantes, et même plus, que l'éducation, l'emplacement, les ressources naturelles, ainsi de suite. Ces facteurs nous viennent automatiquement à l'esprit quand nous envisageons de fournir un soutien aux collectivités autochtones. Vous dites qu'il existe peut-être de meilleures façons de les aider, que notre financement est peut-être mal ciblé. Pouvez-vous nous donner plus de précisions, en vous fondant sur les études sur les peuples autochtones que vous avez menées aux États-Unis?

Vous avez également parlé du jeu. Il y a déjà certaines réserves, au Canada, qui exploitent des maisons de jeu. Êtes-vous à l'aise avec cette idée? Est-ce que seules les retombées économiques comptent, ou est-ce qu'il existe, à votre avis, de meilleures façons pour une collectivité de développer son économie?

**M. Cornell :** Pour ce qui est de la première question, je préférerais vous parler des programmes qui devraient être financés, et non de ceux qui ne devraient pas l'être. Je ne saurais vous dire si les fonds, à l'heure actuelle, sont bien ciblés, puisque je ne sais pas vraiment comment la répartition du financement est assurée au Canada.

Aux États-Unis, il y a certains programmes qui, même s'ils ne ciblent pas ces domaines particuliers, demeurent indispensables. Les collectivités qui éprouvent des difficultés sur le plan des soins de santé, du logement, ainsi de suite, sont littéralement tributaires de ces programmes. J'hésiterais donc à dire qu'il faut cesser de les financer.

Ce qui m'inquiète, c'est l'absence de financement pour les activités qui pourraient générer des retombées plus importantes. Prenons l'exemple du renforcement des capacités en matière de gouvernance — et cela s'applique peut-être davantage aux États-Unis qu'au Canada. Aux États-Unis, la plupart des nations autochtones disposent de cours tribales. Elles ont accès à des mécanismes de règlement des différends. Ces cours détiennent de vastes pouvoirs en matière civile, mais des pouvoirs limités en



has a dispute with the nation itself, the investor wants to know that their court will give him a fair shake.

Our data shows that keeping politics out of tribal courts — that is, an institutional buffer between elected leaders and judges where both are from the same nation — has concrete bottom line payoffs on employment rates. We have told some tribal councils that if they want to reduce their unemployment rate by five percentage points, they should get the politics out of their court system. We have told them that they will send a message to investors that they will be treated fairly, that is, they may win, they may lose, but they will get a fair shake in your court. They will be more likely to invest, and that will lead to economic development.

What does that mean for funding? Why does the United States government not have a major program to assist indigenous nations in developing tribal court systems? That is what I mean by investing in institutional capacity building. We need a program for those nations that want to build formally established legislatures, whether they are called tribal councils or whatever, rather than having Washington saying, "We know what you need, and we have just passed a bill that allows you to establish those legislatures." We need funds for a program to look for six or a dozen models of successful legislatures in Indian country. We will record those models, put them down on paper, and make them available to any Indian nation that wants to engage in constitutional work. The United States government should be supporting constitution-making in Indian country and constitutional reform with an eye to supporting a constitution that fits their notions, their political culture and their agenda. That is where I think we are missing the boat on federal funding.

In terms of gaming, my view is that indigenous nations should have the right to engage in whatever economic development strategies they wish. If that includes entering the gambling industry, my view is: more power to them. In the United States, a significant number of nations are involved in the gaming industry. That industry has been very productive, but the benefits are narrowly distributed. It turns out that the best predictor of how you do in the gaming industry is based on your location and the extent of competition you face. Indigenous nations close to large markets and not facing much in the way of competition from other gambling enterprises have done extremely well. Others have entered the gaming industry with very limited effect on their economic situation or revenues because they are poorly located or face steep competition.

The critical question is: What do you do with those revenues? The laws that underlie indigenous gaming in the United States require indigenous nations to use their revenues to benefit their people. They cannot line the pockets of casino managers or the like.

matière criminelle. Elles jouent un rôle clé en matière de développement économique, car si un investisseur a un différend avec la nation elle-même, il faut qu'il sache qu'il sera traité de façon équitable par ces tribunaux.

D'après nos données, le fait de séparer le politique du judiciaire — autrement dit, instaurer une zone tampon entre les dirigeants élus et les juges qui proviennent de la même nation — a des conséquences positives sur le taux d'emploi. Nous avons dit à certains conseils de bande que s'ils veulent réduire leur taux de chômage de cinq points de pourcentage, ils doivent interdire aux dirigeants politiques de faire partie des cours tribales. De cette façon, ils vont envoyer un message clair aux investisseurs, soit qu'ils vont être traités de façon équitable. Ils peuvent perdre ou gagner, mais ils vont être traités de manière équitable par la cour tribale. Ils seront beaucoup plus enclins à faire des investissements, ce qui favorisera le développement économique.

Or, qu'est-ce que cela signifie en termes de financement? Pourquoi le gouvernement américain ne met-il pas en place un programme pour aider les nations autochtones à mettre sur pied des cours tribales? C'est à cela que je fais allusion quand je parle du renforcement de la capacité institutionnelle. Nous devons élaborer un programme pour les nations qui veulent se doter d'assemblées législatives formelles, qu'il s'agisse de conseils tribaux ou autres, et non laisser Washington dire, « Nous savons quels sont vos besoins; nous venons d'adopter un projet de loi qui vous permettra de mettre sur pied des assemblées législatives. » Nous avons besoin de fonds pour élaborer six, voire douze, modèles d'assemblées législatives pour les Autochtones. Nous devons enregistrer ces modèles, les décrire sur papier, les rendre accessibles à toutes les nations autochtones qui veulent entreprendre des pourparlers constitutionnels. Le gouvernement des États-Unis devrait financer les projets d'élaboration de constitutions, les projets de réforme constitutionnelle, aider les Autochtones à se doter de constitutions qui cadrent avec leur ligne de pensée, leur culture politique, leurs objectifs. Voilà ce à quoi devraient servir les fonds fédéraux.

Pour ce qui est des maisons de jeu, je pense que les nations autochtones devraient être libres de choisir la stratégie qui les intéresse pour assurer leur développement économique. Si cela englobe le jeu, alors tant mieux. Aux États-Unis, plusieurs nations participent à l'industrie du jeu, une industrie qui a été fort productive, sauf que les retombées ne sont pas largement distribuées. Il semblerait que deux facteurs contribuent au succès de cette entreprise : l'emplacement et la concurrence. Les nations autochtones qui sont situées près de marchés importants et qui ne font pas face à une grande concurrence de la part d'autres maisons de jeu se débrouillent fort bien. Certaines connaissent un succès très limité sur le plan économique ou ne réalisent que très peu de profits parce qu'elles sont mal situées ou qu'elles sont confrontées à une vive concurrence.

La question qu'il faut se poser est la suivante : que faire avec les recettes ainsi générées? Les lois qui régissent les maisons de jeu autochtones aux États-Unis exigent que les nations autochtones investissent les recettes dans la collectivité. Elles ne doivent pas servir à remplir les poches des gestionnaires des maisons de jeu, ainsi de suite.



What is impressive to me is that many Indian nations in the United States have done just that. For example, the Gila River Indian community in Arizona has invested heavily in public safety. They have their own police force, fire fighting force, ambulance corps. The result has been to reduce emergency response times in that community from more than 45 minutes on average to less than 15. That is a quality of life change of major magnitude and that is something they chose as a priority and they have made it work.

The Grand Traverse Band in Michigan has taken gaming profits and used them to diversify their economy. I asked them 10 years ago what their economic development strategy was, and they told me that it was to use gaming profits to build an economy that does not depend on gaming profits. They are a long way towards doing that.

Some nations are using gaming to secure a higher quality of life and a better economic future. Other nations are not making the same kinds of decisions and not doing as well. If we put this kind of power back in the hands of indigenous nations, we will have to expect and tolerate some mistakes. These are human societies. We all make mistakes.

**Senator Hubley:** It is refreshing to hear what you have learned and the amount you have learned and how you empower the people to empower themselves. You do not do it for them. Do you find that governments are taking a different approach to supporting native communities? Is it making a difference? Has your report gone forward and perhaps been reviewed by politicians who might be making policies in that direction?

**Mr. Cornell:** It has. We face a problem in the U.S. that looks different from a U.S. perspective. The indigenous people in the United States are an extremely small blip on the political radar screen. It may seem to indigenous people in Canada that they are not a very big blip here, but from a U.S. perspective they look enormous here in terms of the profile they occupy in public policy debate. It is difficult to get the attention of the U.S. government on indigenous issues. They tend to get displaced on the agenda by numerous other issues.

The answer to your question is that we have, on a number of occasions, testified in Congress on this subject. We have been asked to brief officials in the Bureau of Indian Affairs about it. Have I seen significant changes as a consequence? I think there are some policies that did not go forward partly as a consequence of what we had to say. Presently, the U.S. Supreme Court is not being positive toward indigenous jurisdiction and indigenous sovereignty.

From our point of view, we are fighting a delaying action, trying to help the U.S. government recognize that they have spent about a century now, 80 years anyway, exploring every conceivable policy that might improve the situation in indigenous nations. In all that time, only one policy has shown

Or, fait impressionnant, c'est justement ce qu'ont fait de nombreuses nations autochtones aux États-Unis. Par exemple, la collectivité autochtone de Gila River, en Arizona, a investi beaucoup dans la sécurité publique. Elle dispose de ses propres services policiers, incendies et ambulanciers. Elle a réussi à réduire le délai d'intervention au sein de la collectivité, celui-ci étant passé de 45 minutes, en moyenne, à moins de 12 minutes. Ce changement a grandement contribué à améliorer la qualité de vie des habitants de la collectivité. C'est un investissement qu'elle a choisi de faire en priorité et qui a donné des résultats.

La bande Grand Traverse, au Michigan, se sert des profits tirés du jeu pour diversifier son économie. Je lui ai demandé, il y a 10 ans, qu'elle était sa stratégie de développement économique. Elle m'a répondu qu'elle se servait de l'argent ainsi généré pour bâtir une économie qui n'était pas tributaire des maisons de jeu. C'est ce qu'elle est en train de faire.

Certaines nations se servent des profits pour améliorer leur qualité de vie, leur avenir économique. D'autres utilisent des approches différentes qui donnent des résultats moins satisfaisants. Or, lorsque nous confions ce genre de responsabilité aux nations autochtones, nous devons nous attendre à ce qu'elles commettent des erreurs. Elles sont humaines. Nous commettons tous des erreurs.

**Le sénateur Hubley :** Il est rafraîchissant de vous entendre parler de tout ce que vous avez appris sur le sujet, de la façon dont vous encouragez les nations à se prendre en main. Vous ne le faites pas à leur place. Avez-vous l'impression que les gouvernements adoptent une approche différente pour ce qui est de l'aide accordée aux collectivités autochtones? Est-ce que cela change quelque chose? Est-ce que votre rapport a été examiné par ceux qui se chargent d'élaborer les politiques dans ce domaine?

**M. Cornell :** Ils ont examiné le rapport. Toutefois, la situation n'est pas la même aux États-Unis. Les peuples autochtones, aux États-Unis, ne représentent qu'un très petit point sur l'écran radar politique. Les Autochtones au Canada ont peut-être l'impression qu'ils ne constituent pas une priorité pour le gouvernement canadien, mais du point de vue des États-Unis, ils occupent une place très importante dans les politiques gouvernementales. Il est difficile d'amener le gouvernement américain à s'intéresser au dossier autochtone. Celui a tendance à être supplanté par de nombreuses autres questions.

Nous avons été invités à témoigner devant le Congrès à plusieurs reprises. Nous avons organisé des séances d'information à l'intention des responsables du Bureau des affaires indiennes pour les mettre au courant de la situation. Est-ce que cela a changé quelque chose? Je pense que certaines politiques ont été abandonnées, en partie à cause de ce que nous avons dit. À l'heure actuelle, la Cour suprême des États-Unis se montre plutôt négative à l'égard des questions touchant la compétence et la souveraineté des Autochtones.

Nous luttons contre l'inaction du gouvernement. Nous essayons de faire comprendre au gouvernement américain que cela fait presque 100 ans, 80 ans en tout cas, qu'il examine toutes les politiques possibles et imaginables qui pourraient contribuer à améliorer la situation des peuples autochtones. Pendant tout ce

any sign of sustainable positive results and that is the policy of self-determination. That is a policy that currently our own Supreme Court is undermining. To me, that is a great danger to the future of these nations. If we were able to stop that undermining or hold it back, I would feel we have accomplished something.

**Senator Watt:** What we are hearing today is very encouraging. I am an Inuk from the Arctic. In the past I was one of the instrumental persons leading our people on entering into negotiations with the Province of Quebec and the Government of Canada. The matters you are talking about are very enlightening because, when you describe what works, what makes it work, that is what we went through. It is very rewarding to hear that because those were the things that we tried to keep in mind when we were going through the process of developing what we achieved through the negotiations.

There are differences between Canada and the United States in the terminology that is used from time to time. Here in Canada, our government is afraid to use the word "sovereignty." Our people, whether they be the Indians, the Métis or the Inuit, have been driven underground. The fact is that they cannot use the word "sovereignty" even though they have tried to indicate that so many times. The word "sovereignty" is not accepted or perceived well in Canada. That is a stumbling block here. I do not understand why there is such caution attached to the use of that word.

I do not think this is an issue to the American government. I have learned to appreciate that over the years. You spoke about governance. I agree that you should put the responsibility in the hands of the people. They are the ones who will be directly impacted and who must live with the consequences. They are the best people to deal with that. If you do not have the governing capacity, and if you do not have jurisdictions, you are bound to be influenced from outside. As we know, that influence at times can disturb the well-being of the community.

In this country, the question of jurisdiction has not been completely dealt with. That relates to the fact that Aboriginal people, in some instances, are not confined to small reserves. Many Aboriginal people still claim to have access to a large piece of territory. That creates a competing interest.

I do understand what you say, and I wholeheartedly believe in the approach that you have highlighted. That is the only way it will work.

The problem is that you have state governments in the United States as well as the federal government. Here in Canada we have the provincial and the federal governments which both have law-making power over us. Let me speak to an area that has been troubling me over the years. When you enter into comprehensive claims with the Government of Canada or the governments of the provinces, at the end you have to agree that the general laws of application apply to areas beyond what you got. They give with

temps-là, seule une mesure a donné des résultats concrets et durables, soit la politique sur l'autodétermination des peuples autochtones, politique que notre propre Cour suprême est en train de saper. C'est l'avenir des nations autochtones qui est en jeu. Si nous arrivons à contrer la démarche de la Cour suprême, nous aurons accompli quelque chose.

**Le sénateur Watt :** Ce que nous entendons aujourd'hui est fort encourageant. Je suis un Inuit originaire de l'Arctique. J'ai, dans le passé, vivement encouragé mon peuple à entreprendre des négociations avec la province du Québec et le gouvernement du Canada. Vos propos sont fort révélateurs, surtout quand vous décrivez les facteurs qui doivent être pris en considération, puisque nous avons vécu la même chose. Il est bon d'entendre ce genre de propos, car nous avons justement essayé de tenir compte de ces facteurs quand nous avons entrepris le processus de négociation.

On remarque des différences dans la terminologie qu'utilisent parfois le Canada et les États-Unis. Le gouvernement du Canada n'aime pas parler de « souveraineté ». Nos peuples, qu'ils soient Indiens, Métis ou Inuits, ne peuvent en discuter ouvertement. Le fait est qu'ils ne peuvent utiliser le mot « souveraineté », bien qu'ils aient essayé de le faire à plusieurs reprises. Le mot « souveraineté » n'est pas accepté ou bien perçu au Canada. On le voit comme un obstacle. Je ne comprends pas pourquoi on hésite tant à l'utiliser.

Ce mot ne pose aucun problème au gouvernement américain. C'est ce que j'ai constaté au fil des ans. Vous avez parlé de gouvernance. Il est vrai qu'il faudrait confier cette responsabilité aux Autochtones. Ce sont eux les principaux intéressés. Ce sont eux qui doivent vivre avec les conséquences de leurs gestes. Ce sont eux qui sont les mieux placés pour remplir ce rôle. Si vous n'exercez aucun pouvoir, si vous n'êtes responsable d'aucune sphère de compétence, vous risquez d'être influencé par le monde extérieur. Or, cette influence, comme nous le savons, peut parfois nuire au bien-être de la collectivité.

Au Canada, la question des compétences n'est toujours pas réglée. Cette situation est due au fait que les Autochtones, dans certains cas, ne vivent pas à l'intérieur de petites réserves bien délimitées. De nombreux Autochtones continuent de revendiquer l'accès à une grande partie du territoire, ce qui crée une rivalité d'intérêts.

Je comprends ce que vous dites, et j'appuie d'emblée l'approche que vous préconisez. C'est la seule façon de procéder.

Le problème, c'est qu'il y a aux États-Unis des gouvernements au niveau des États, en plus du gouvernement fédéral. Au Canada, nous avons des gouvernements provinciaux, en plus du gouvernement fédéral, et les deux ont le pouvoir d'adopter des lois. J'aimerais vous parler d'un sujet qui me préoccupe depuis des années. Quand vous entreprenez des négociations sur des revendications globales avec le gouvernement du Canada ou les gouvernements des provinces, vous devez accepter le fait que les



one hand and take back with the other. The question of jurisdiction is not in the hands of the Aboriginal people.

The governing institutions in Inuvik were not produced by us. We have borrowed those from other societies. Hopefully when we begin a transaction to merge the two, we will create an instrument that can be understood by the bigger society. We have to live through that. It is not an easy thing to do.

In Canada, if we remain afraid to talk about sovereignty, jurisdiction and having a government of our own, I am afraid that we will have a long way to go.

Your experience has highlighted the fact that there is a benefit in allowing a people to take care of themselves rather than being constantly dependent on the government. How would you recommend that we, as a committee, deal with the question of sovereignty and jurisdiction so that our politicians in Ottawa, in the provinces, and the general public recognize this quickly, so that we do not end up losing more time and money?

Senator St. Germain make the comment that the Department of Indian Affairs is a huge animal. We know that it is an industry in and of itself. I am not a believer that that should go away, not at this point. However, the opportunity must be given to a small group of people, Aboriginal people, to be able to develop confidence in themselves. As long as there are restrictions in the authorities, because the federal government makes laws on a daily basis that impact us, as do the provincial governments, there is no real hope of moving aggressively towards finding a solution. How do we deal with that?

**Mr. Cornell:** That is a very interesting question. Let me say a couple of things. First, you are right that the term "sovereignty" carries different baggage in the US from that which it carries in Canada. Some of our work is fairly well known amongst some indigenous nations, as it is Canada. We have sometimes been misinterpreted, I believe, to be advocating a kind of sovereignty that is all or nothing. It was our own sort of ignorance of the baggage that "sovereignty" carries here that led us to be interpreted in that way.

In the United States, when we talk about tribal sovereignty, it is not a zero-sum game. Sometimes sovereignty is shared between governments, native and non-native. There are governmental domains in the US where indigenous nations have a very substantial degree of sovereignty. What I mean by that is that they have a substantial degree of jurisdiction. They call the shots. There are other areas where they have limited jurisdiction.

I think part of what happens when the term "sovereignty" is used in Canada is this idea that you are either sovereign or you are not. If you are sovereign, where is Canada? Where is the province? That is a different way of thinking about it from the way we think about it in the US. I must be sensitive to that. Therefore, instead of using the term "sovereignty" I talk about jurisdiction. It seems to be a much more easily understood term in a place where sovereignty has that all-or-nothing sense about it.

lois d'application générale s'étendent à des domaines autres que ceux qui sont de votre ressort. Ce qu'ils vous donnent de la main droite, ils vous l'enlèvent de la main gauche. La question des compétences ne relève pas des Autochtones.

Ce n'est pas nous qui avons créé les institutions gouvernementales d'Inuvik; nous les avons empruntées d'autres sociétés. J'espère que, lorsque nous commencerons à fusionner les deux, nous aboutirons à un mécanisme que l'ensemble de la société sera en mesure de comprendre. C'est quelque chose que nous devons faire, même si ce n'est pas facile.

La route risque d'être longue si le Canada continue d'hésiter à parler de souveraineté, de compétences, d'autonomie gouvernementale.

Votre expérience met en lumière le fait qu'une nation a tout intérêt à se prendre en main, à ne pas demeurer tributaire de l'État. À votre avis, que doit faire le comité pour amener le gouvernement fédéral, les provinces, les Canadiens en général à reconnaître sans plus tarder les principes de souveraineté et de compétence, et ce, afin d'éviter que l'on consacre encore plus de temps et d'argent à ce dossier?

Le sénateur St. Germain a comparé le ministère des Affaires indiennes à une entreprise énorme. Il s'agit, en fait, d'une industrie. Il ne faut pas, pour l'instant, chercher à l'éliminer. Toutefois, il faut donner à un petit groupe de personnes, aux Autochtones, les outils dont ils ont besoin pour acquérir plus de confiance. Tant que l'on continuera à nous imposer des restrictions, parce que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux édictent des lois qui influent sur notre quotidien, on arrivera difficilement à trouver une solution. Que devons-nous faire?

**M. Cornell :** La question est fort intéressante. D'abord, vous avez raison de dire que les États-Unis ne prêtent pas le même sens au mot « souveraineté ». Certaines de nos études sont bien connues des nations autochtones, et du Canada aussi. Or, on a parfois eu tendance à croire, à tort, que l'on prônait la souveraineté totale. Cette situation est attribuable au fait qu'on ne comprenait pas vraiment bien le sens qu'avait le mot « souveraineté » au Canada.

Aux États-Unis, la souveraineté tribale n'implique pas une situation gagnante-perdante. Parfois, la souveraineté est partagée entre les gouvernements autochtones et non-autochtones. Il y a, aux États-Unis, des champs de compétence gouvernementale dans lesquels les nations autochtones jouissent d'un haut degré de souveraineté. Autrement dit, elles y exercent une grande compétence. Ce sont elles qui décident. En revanche, il y a d'autres secteurs où elles exercent une compétence limitée.

Lorsqu'on utilise le mot « souveraineté » au Canada, on a tendance à penser qu'il signifie souveraineté totale. Si vous êtes souverain, que faites-vous du Canada? De la province? On ne voit pas les choses de la même façon aux États-Unis. Je dois tenir compte de ce facteur. Par conséquent, au lieu de parler de « souveraineté », je parle de compétence. On semble mieux comprendre le sens de ce mot. Le terme souveraineté, lui, signifie, ici, tout ou rien.



I think that the educational task that you point to is extremely challenging. Our experience in the United States is the following: The best way to educate people is not necessarily with nerd academics like me. What you really want to do is tell stories. What we have found to be most effective in the United States is stories of success. Those carry enormous weight. I am not only referring to stories of a nation that is economically successful.

You mentioned relations between these nations and provinces, for example. We are doing a study right now that is looking at intergovernmental agreements involving indigenous nations and either state or federal governments for the management of certain natural resources that move across jurisdictional boundaries, such as wildlife. It is tough to manage elk effectively if you have two governments who are not talking and the elk move across their border.

In New Mexico, the Jicarilla Apache tribe has a working relationship with the state to manage elk that migrate on and off their lands. When the elk are on their lands, they claim and exercise very close to absolute sovereignty over that resource. When the elk are in New Mexico, the State of New Mexico does the same thing. They were at loggerheads until they worked out a way of cooperating and, of course, the management of the elk herd vastly improved once they did that. That is a success story that tells other states that have resource conflicts with indigenous nations that it is possible to work out a conflict that not only reduces the amount of litigation but also improves the quality of the resource. The elk benefit.

We have stories like that of economic success or of cooperation in education. The issue came up earlier about education where indigenous nations are sitting down as partners in states and municipalities to improve educational systems and make them more aware of the needs of the indigenous nation.

Where you can tell those stories of success, our experience is that peoples' attitudes begin to change. In the United States we have held on to the idea that Indian country is poor until we go out there and discover all this innovation and all the success stories. Those stories do not dominate the headlines because the headlines do not cover the majority of what is happening, but the success stories are popping up all over the place. When you start to document them, suddenly people say, "My gosh, I had no idea that that is what gaming is doing." As a result, the idea toward gaming in Indian country changes. I had no idea that the Jicarilla Apache tribe had world class science that made the state of New Mexico come to them and say, "Can we work with you on managing elk? You have better science than we do." Those kinds of success stories tend to change people's attitudes.

Je pense que le travail de sensibilisation auquel vous faites allusion comporte de nombreux défis. Aux États-Unis, on arrive à bien sensibiliser les gens en évitant d'avoir recours à des universitaires comme moi qui ne connaissent rien à la situation. Ce qu'il faut faire, c'est donner des exemples de réussite. C'est l'approche qui s'est révélée la plus efficace aux États-Unis. Il est important de le souligner. Et je ne fais pas uniquement allusion aux exemples de réussite d'une nation qui est prospère sur le plan économique.

Vous avez parlé des relations entre les nations et les provinces. Nous sommes en train de réaliser une étude sur les ententes intergouvernementales conclues entre des nations autochtones et des gouvernements au niveau des États, ou le gouvernement fédéral, pour assurer la gestion de certaines ressources naturelles qui traversent les frontières. Prenons l'exemple de la faune. Il est difficile de gérer les populations de wapitis quand vous avez deux gouvernements qui ne communiquent pas ensemble. Pendant ce temps-là, les wapitis continuent de passer d'un territoire à l'autre.

Au Nouveau-Mexique, la tribu apache Jicarilla collabore avec l'État pour gérer les wapitis qui passent sur ses terres. Quand les wapitis se trouvent sur leurs terres, ils revendiquent et exercent une souveraineté presque absolue sur cette ressource. Quand les wapitis se trouvent au Nouveau-Mexique, l'État du Nouveau-Mexique fait la même chose. Ils ont été à couteaux tirés jusqu'ils trouvent une façon de collaborer ensemble. Bien entendu, la gestion des troupeaux de wapitis s'est grandement améliorée depuis. Cet exemple de réussite montre aux autres États en conflit avec des nations autochtones qu'il est possible de trouver une solution qui, non seulement réduit le nombre de différends, mais améliore également la qualité de la ressource. Les wapitis en bénéficient.

Il existe également des exemples de réussite ou de collaboration dans le domaine de l'éducation. Il a été question, plus tôt, de cas où les nations autochtones collaborent de concert avec les États et les municipalités en vue d'améliorer le système d'éducation, de l'adapter davantage aux besoins des nations autochtones.

Quand nous faisons l'analyse de ces expériences réussies, les gens commencent à changer d'attitude. Aux États-Unis, nous avons tendance à croire que les collectivités autochtones sont pauvres. Or, lorsque nous sommes mis en présence de leurs innovations, de leurs succès, nous constatons que ce n'est pas le cas. Ces exemples de réussite ne font peut-être pas la une des journaux, parce que ces derniers passent bien des choses sous silence, mais ils sont nombreux. Quand vous commencez à les documenter, les gens disent, « Mon Dieu, je ne savais pas que les maisons de jeu, par exemple, donnaient ce genre de résultats. » Par conséquent, l'idée de maisons de jeu autochtones commence à faire son chemin. Je ne savais pas que la tribu apache Jicarilla possédait des données scientifiques de calibre mondial, et que l'État du Nouveau-Mexique s'est tourné vers elle pour lui dire, « Pouvez-vous collaborer avec vous dans le dossier de la gestion des wapitis? Vos données sont plus précises que les nôtres. » Ces exemples de réussite ont tendance à entraîner un changement d'attitude chez les gens.

We have a program in the United States funded by the Ford Foundation and run by the Harvard project called "Honouring Nations." That is shorthand for the full name of the program: "Honouring Contributions in the Governance of American Indian Nations." It is a competitive program. Every year, Indian nations themselves nominate programs that they believe demonstrate excellence in indigenous governance. That set of judges does site visits, and eight of those applicants get high honours. That is published and put out to the media. It gets on television. It goes into the *New York Times*. It goes places, and people say, "Wow, I just heard about the Navajo nation court system," which is a brilliant piece of innovation combining western jurisprudence and the indigenous law of the Navajo people in a brilliant piece of work that Navajos worked for years to produce. Today, it deals with 9,000 cases a year, and it is an exemplary judicial system. If that story is not told, people think of tribal courts as these incompetent, dysfunctional bodies. They are not.

To me, the most effective education is the track record that indigenous people are putting together. One of the investments that needs to be made in my country, at least, is in publicizing that track record and helping other indigenous nations ask how they can do what the Jicarilla Apache did with elk or the Swinomish tribe did in cooperating with Skagit county on land issues. The more of that we do, the more attitudes change.

**Senator Watt:** My next question will be more on the economic side but touching on the governance aspects, to a certain extent. In an earlier remark, you mentioned that capital is important. If you have no capital, you can do nothing. You could do something, but you could not generate revenue to the degree that you do when you have capital.

In that area, I would say that I am from a successful group in terms of creating economic opportunities and things of that nature. As a matter of fact we are, if not the second, then the third largest airline carrier in Canada. We have created that. That belongs to the Innu, the Eskimos, and we have been very successful in regard to international shrimp fishing — things that we know and can control. When you have capital, there are things that you can do that do not occur to you when you do not have the capital. If you have the capital, there are things you can do.

When the governing structure of the tribal council makes business decisions, I would imagine that they are making a collective decision on behalf of collective groups. Am I correct so far?

**Mr. Cornell:** That is what they are supposed to be doing.

**Senator Watt:** When they are dealing with economic opportunities and, at the same time dealing with their governing capacity, do they wear two hats or one hat? Do you understand that scenario?

Nous avons un programme aux États-Unis qui est financé par la Fondation Ford et administré par le projet Harvard; il s'intitule « Honouring Nations ». C'est une forme abrégée du titre complet du programme : « Honouring Contributions in the Governance of American Indian Nations ». C'est un programme concurrentiel. Chaque année, les nations autochtones elles-mêmes désignent des programmes qui témoignent de l'excellence dans la gouvernance autochtone selon elles. Les juges font des visites sur les lieux, et huit des candidats sont honorés. Cela est publié et diffusé dans les médias. La nouvelle paraît à la télévision. On en parle dans le *New York Times*. La nouvelle se répand partout et les gens se disent : « Wow, je viens d'entendre parler du système tribunal de la nation Navajo », qui se veut un système brillant et novateur qui combine la jurisprudence occidentale avec la loi autochtone du peuple Navajo, expliqué dans un document brillant que les Navajos ont passé des années à produire. Aujourd'hui, leur tribunal traite 9 000 affaires par année, et c'est un système judiciaire exemplaire. Si on n'en relate pas l'histoire, les gens croient que les tribunaux tribaux sont incompetents et dysfonctionnels. Ce n'est pas vrai.

À mon avis, la façon la plus efficace d'éduquer les gens, c'est de parler des succès des peuples autochtones. L'un des investissements à faire dans mon pays, à tout le moins, c'est de faire connaître ces succès et d'aider les autres peuples autochtones à se demander comment ils peuvent faire aussi bien que ce que les Apaches Jicarilla ont fait avec les wapitis et ce que la tribu Swinomish a fait en coopération avec le comté de Skagit pour la gestion des terres. Plus nous le ferons, plus les attitudes changeront.

**Le sénateur Watt :** Ma prochaine question touche plus l'aspect économique, mais elle touche aussi l'aspect de la gouvernance, dans une certaine mesure. Un peu plus tôt, vous avez mentionné que le capital était important. Sans capital, vous ne pouvez rien faire. Vous pourriez faire des choses, mais vous ne réussiriez pas à générer autant de revenus que si vous aviez du capital.

À ce chapitre, je dirais que je fais partie d'un groupe qui réussit très bien à créer des débouchés économiques et d'autres choses du genre. En fait, nous sommes le troisième plus grand transporteur aérien du Canada, si ce n'est le deuxième. Nous l'avons créé de toutes pièces. Il appartient aux Innu, aux Esquimaux, et nous connaissons beaucoup de succès dans la pêche internationale de crevettes; ce sont des choses que nous connaissons et que nous pouvons gérer. Lorsqu'on a du capital, il y a des choses qu'on peut faire qu'on ne peut pas faire sans capital. Le capital nous permet de faire des choses.

Lorsque la structure gouvernante du conseil tribal prend des décisions d'affaires, je suppose qu'elle prend des décisions collectives au nom de groupes. Ai-je raison jusqu'ici?

**M. Cornell :** C'est ce qu'elles sont censées faire.

**Le sénateur Watt :** Lorsqu'elles étudient des débouchés économiques, mais qu'elles doivent en même temps exercer leurs pouvoirs de gouvernance, jouent-elles deux rôles ou un seul? Est-ce que vous comprenez le scénario?



**Mr. Cornell:** Absolutely. This has been a key finding coming out of the work on capable governance. One of the crucial pieces of that process is keeping politics out of day-to-day business management. That does not mean out of strategic economic decisions. For example, the Navajo nation, the Hopi tribe and several others, have decided on a number of occasions not to participate in the gaming industry. In some cases, that decision has been made by a vote of the people. In some cases, it has been made by councils. That strikes me as exactly what we would elect leaders to do. Do we feel our nation ought to be in this sector — no or yes?

When it comes to actually running the business, it is critical that elected leadership not interfere in that. Invariably, political people have a set of concerns having to do with their constituents, perhaps, or re-election and so forth that are likely to lead to poor business decisions, just as business people are likely to have concerns that would lead to poor political decisions.

**Senator Watt:** There are distinctions between the two.

**Mr. Cornell:** There are distinctions between the two. We did a survey of 125 tribally owned and operated businesses in which the question was: Do these businesses, or those who run the business — the manager of the business — report directly to the tribal council, or do they report to an independent board of directors that may be appointed by the council but has its own brief and does not have to act on council orders? Where we see a buffer of some sort between political leadership and day-to-day business management among those 125 businesses, you are nearly five times as likely to be profitable where there is a buffer as where there is not.

We do a lot of work, not just research but hands-on work, with indigenous nations trying to improve governance and other sorts of things. We spend a lot of time on this question of managing the interface between government and business. Some nations are not pursuing government-owned businesses. Government-owned businesses are quite common in Indian country in the U.S. We are seeing increased emphasis in the last few years on developing tribal citizen entrepreneurship: essentially, small businesses owned by individuals or families. That seems to be a rapidly developing strategy.

Another crucial piece of this issue that you have raised is dispute resolution. Not only do you need to keep politicians out of day-to-day management of the business but if you are trying to encourage business, business also has to know that, if it gets involved in a dispute, it will be treated fairly. Those two issues speak to that.

We have had some tribes that tried to do it all. In the early 1990s, I was asked to work with a tribe where the tribal council was the board of directors of their development corporation. They met in the morning as the council. After lunch, they met as

**M. Cornell :** Absolument. C'est l'une des principales conclusions qui se dégagent des recherches sur la gouvernance efficace. L'une des clés de ce processus consiste à garder la politique en-dehors de la gestion des affaires courantes. Cela ne signifie pas de la garder en-dehors des décisions économiques stratégiques. Par exemple, la nation Navajo, la tribu Hopi et plusieurs autres ont décidé de nombreuses reprises de ne pas participer à l'industrie du jeu. Dans certains cas, cette décision a été prise par vote populaire. Dans d'autres, elle a été prise par des conseils. C'est exactement ce à quoi nous nous attendrions de dirigeants élus, à mon avis. Avons-nous l'impression que notre nation devrait être dans ce secteur : oui ou non?

Pour ce qui est de l'administration des affaires, il est essentiel que les dirigeants élus ne fassent pas interférence. Invariablement, les politiques ont des préoccupations liées à leurs électeurs, voire à leur réélection et à tout le reste, ce qui les rend susceptibles de prendre de mauvaises décisions d'affaires, tout comme les gens d'affaires sont susceptibles d'avoir des préoccupations qui les portent à prendre de mauvaises décisions politiques.

**Le sénateur Watt :** Il y a des distinctions entre les deux.

**M. Cornell :** Il y a des distinctions entre les deux. Nous avons sondé 125 entreprises administrées par des tribus et appartenant à des tribus et nous leur avons posé la question suivante : votre entreprise ou ceux qui l'administrent (les gestionnaires) font-ils rapport directement au conseil tribal ou à un conseil d'administration indépendant pouvant avoir été nommé par le conseil, mais qui a ses propres règles et qui n'a pas à agir sur les ordres du conseil? Lorsque nous constatons un lien quelconque entre le leadership politique et la gestion d'affaires quotidienne de l'un de ces 125 entreprises, il y a presque cinq fois plus de chance que l'entreprise soit rentable que s'il n'y a pas de lien entre les deux.

Nous effectuons beaucoup de travail, pas seulement de la recherche, mais du travail sur le terrain aussi, avec les nations autochtones afin d'essayer d'améliorer la gouvernance et tout le reste. Nous consacrons beaucoup de temps à cette question de la gestion des liens entre le gouvernement et les entreprises. Certaines nations n'ont pas d'entreprises appartenant au gouvernement. Les entreprises gouvernementales sont assez communes en territoire autochtone aux États-Unis. Depuis quelques années, nous observons une intensification des efforts pour développer l'entrepreneuriat chez les citoyens autochtones : cela se traduit essentiellement par de petites entreprises personnelles ou familiales. Cette stratégie semble se développer rapidement.

Un autre morceau important du casse-tête, c'est la résolution des conflits, vous l'avez dit. Non seulement faut-il que les politiciens restent en dehors de la gestion quotidienne de l'entreprise, mais si l'on veut favoriser les entreprises, celles-ci doivent savoir qu'en cas de conflit, elles seront traitées équitablement. Ces deux questions sont très importantes.

Il y a quelques tribus qui ont essayé de le faire. Au début des années 90, on m'a demandé de travailler avec une tribu dont le conseil tribal était le conseil d'administration de la société de développement locale. Les membres se rencontraient le matin



the board of directors. To their credit, they realized that this was an insane way to run a profitable business, and they asked us how to break it up and do it differently.

**Senator Christensen:** It is an interesting exercise to look at the two different countries. The approaches are considerably different. In the issues that you have outlined, having jurisdiction, ownership, accountability and good leadership in established institutions, I agree with you that these are essential for a good climate in which business can then grow, be stable and have the backups that are needed to be successful.

Risk capital is when the persons who are making the investment, if it is their capital and they are investing it and managing it, certainly there is a greater impetus on them to be successful because they personally have the risk in it.

In the examples that you were giving, were those businesses band/tribal businesses, or were they individual businesses? Where was the risk capital to develop those businesses coming from?

The other question I have relates to land. You have reservations. Are those reservations fixed pieces of land? Is there any negotiation for those areas to grow? If not, how do the bands or the tribes manage the growth of their nation and provide for that growth? In some of our areas there are very small reserves, and one of the problems that so many people have is that there is no place for them to grow, and so they leave. With our system under the Indian Act, once people leave the reserve they are no longer eligible for many of the benefits that go with living there, and they become lost people; they are in no man's land.

In the systems that you talk about, where do the Aboriginal governments fit into the government structure in the United States? Where do those band councils and tribal councils fit? Are they autonomous? Are they only autonomous on their lands? When they are dealing with municipal governments or state governments or federal governments, what is their structure?

I come from Yukon. We have a land claim umbrella agreement with 14 bands that each have the ability to negotiate self-government agreements. Through the Yukon First Nations Council, they deal government-to-government on an equal basis with the federal and territorial governments. They are a third level of government. On their particular lands they have total jurisdiction; on others it is shared.

Could you elaborate on some of those areas?

**Mr. Cornell:** First, on the issue of capital, in most cases the original capital has come, sometimes rather opportunistically, from the outside. For instance, from a land claims settlement, from a windfall of some sort or a natural resource deal of some

pour le conseil tribal et l'après-midi, pour le conseil d'administration. Ils ont eu le mérite de se rendre compte que c'était une façon malsaine d'administrer une entreprise rentable et nous ont demandé conseil afin de briser ce cycle et de faire les choses différemment.

**Le sénateur Christensen :** C'est un bon exercice que d'examiner deux pays différents. Les façons de faire sont considérablement différentes. Au sujet des questions que vous avez soulignées : le fait d'avoir certaines compétences, d'être propriétaire, de rendre des comptes et d'exercer un bon leadership dans des institutions établies; je conviens avec vous que ces éléments sont essentiels pour créer un bon climat dans lequel une entreprise peut croître, être stable et avoir les mesures de secours nécessaires pour réussir.

Il y a du capital de risque lorsque des personnes investissent en leur propre nom, qu'elles investissent leurs propres capitaux et les gèrent. Elles sont alors beaucoup plus motivées à réussir, c'est certain, parce qu'elles courent des risques personnels.

Dans les exemples que vous nous avez donnés, les entreprises étaient-elles des entreprises tribales ou de bande ou étaient-elles des entreprises personnelles? D'où venait le capital de risque investi pour les mettre sur pied?

Mon autre question porte sur les terres. Vous avez des réserves. Ces réserves sont-elles situées sur des territoires fixes? Y a-t-il des négociations pour qu'elles soient agrandies? Dans la négative, comment les bandes ou les tribus gèrent-elles la croissance de leur nation? Dans certaines régions d'ici, les réserves sont très petites, et beaucoup de personnes sont confrontées au problème du manque d'espace pour la croissance de leur nation, ce qui les pousse à partir. En vertu de notre Loi sur les Indiens, lorsque des personnes quittent la réserve, elles ne sont plus admissibles à beaucoup d'avantages associés à la vie dans la réserve et elles deviennent perdues. Elles se retrouvent dans un no man's land.

Dans les systèmes dont vous parlez, où les gouvernements autochtones s'insèrent-ils dans la structure gouvernementale des États-Unis? Où se situent les conseils de bande et les conseils tribaux? Sont-ils autonomes? Sont-ils seulement autonomes sur leurs terres? Lorsqu'ils font affaire avec des gouvernements municipaux, d'État ou fédéraux, quelle est leur structure?

Je viens du Yukon. Nous avons un accord-cadre sur les revendications territoriales avec 14 bandes, qui ont toutes le pouvoir de négocier des ententes d'autonomie gouvernementale. Par l'entremise du Conseil des Premières Nations du Yukon, elles négocient d'égal à égal avec les gouvernements fédéral et territoriaux. Elles constituent un troisième ordre de gouvernement. Sur leurs propres terres, elles ont une autorité complète et partagent les compétences de la gestion des autres terres.

Pouvez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

**M. Cornell :** D'abord, pour ce qui est du capital, dans la plupart des cas, le capital de départ vient de l'extérieur, de façon plutôt opportuniste parfois. Par exemple, il peut venir du règlement de revendications territoriales, d'une aubaine

kind. One of the benefits of gaming to some indigenous nations is that it has created in essence a capital fund that can be invested in various things.

If you go back to the 1960s, aside from land claims there was little wealth in Indian country that was fungible. There may have been wealth in the ground but there was not money that you could do anything with. The challenge has been to get money from the resources that are in the ground, from federal grants, land claims or some other kind of windfall. That is for the major business initiatives.

Today, on the private tribal citizenship entrepreneurship side, much of this is small business. I am thinking of the Oglala Sioux tribe at the Pine Ridge Reservation in South Dakota, which is currently experiencing a burst of entrepreneurship from its own citizenship. Much of it is bed and breakfasts, or a modest construction company of a guy who took his own carpentry tools and two employees and started building houses and buildings. Then, as he made a little bit of money, the company grew. The most striking example is that of a woman who does mail order fulfilment, catalogue fulfilment, event organizing, telemarketing and various other things from the middle of South Dakota. She has 50 work stations set up in a shed and employs Oglala women. Her company is called Lakota Express and is an absolute smash. She has contracts with Microsoft, the U.S. Department of the Interior. How did it start? She spent 10 years piecing together a dollar here or there, trying to get enough money to get the business going. It is a classic, small business start-up of the sort that we see among immigrants. We see it across both countries, I am sure.

The big tribally-owned enterprises typically depend on some piece of start-up capital. That usually comes from land claims, gambling, or something like that. Having said that, many of those businesses are very successful, have paid off their debts, and are making revenues for the nation. We have done some case studies of some of those businesses and some of them are brilliant. In the 1990s, the White Mountain Apache Tribe was running the most productive sawmill in the western United States, tribally owned and operated, outperforming Weyerhaeuser and every other private timber operator in the west. We see some cases like that and they are very impressive.

In terms of reservations, the reservations have fixed boundaries. However, tribes can try to move additional lands into what is called trust status; that is, into a situation where the nation exercises the same jurisdiction over newly acquired land as it does over the original reservation.

**Senator Christensen:** Is this purchased land?

quelconque ou d'une bonne affaire concernant les ressources naturelles. L'un des avantages du jeu pour certaines nations autochtones, c'est qu'il crée un fonds de capital qui peut être investi dans diverses choses.

Si l'on se reporte aux années 60, outre les revendications territoriales, il y avait peu de richesses fongibles en territoire autochtone. Il y avait peut-être des richesses dans le sol, mais on ne pouvait utiliser aucun sou pour faire quoi que ce soit. Le défi a été de retirer de l'argent des ressources présentes dans le sol, de subventions fédérales, des règlements de revendications territoriales ou d'autres types d'aubaines. Cela vaut pour la plupart des initiatives commerciales.

Aujourd'hui, la plupart des entreprises privées qui appartiennent à des citoyens autochtones sont petites. Je pense à la tribu Oglala Sioux de la réserve de Pine Ridge, au Dakota du Sud, qui connaît actuellement une vague d'entrepreneuriat au sein de sa population. Beaucoup d'entreprises sont des gîtes du passant ou de modestes entreprises du bâtiment d'hommes qui ont pris leurs propres outils et deux employés pour construire des maisons et des édifices. Au fur et à mesure qu'ils ont commencé à faire un peu d'argent, leurs entreprises ont pris de l'ampleur. Le meilleur exemple est celui de cette femme qui remplit des commandes postales, des commandes par catalogue, qui organise des événements, fait du télémarketing et diverses autres choses au centre du Dakota du Sud. Elle a installé 50 postes de travail dans un hangar et emploie des femmes oglala. Son entreprise s'appelle Lakota Express et connaît un succès fulgurant. Elle a des contrats avec Microsoft et le département américain de l'Intérieur. Comment a-t-elle commencé? Elle a passé dix ans à ramasser un dollar ici et là, à essayer d'amasser suffisamment d'argent pour démarrer son entreprise. C'est un exemple classique de démarrage de petite entreprise comme nous en voyons chez les immigrants. Nous en voyons dans les deux pays, j'en suis sûr.

Les grandes entreprises de propriété tribale dépendent habituellement du capital de démarrage. Il vient le plus souvent des revendications territoriales, du jeu ou d'autres choses du genre. Ceci dit, bon nombre de ces entreprises sont très prospères, elles ont payé leurs dettes et rapportent des revenus à la nation. Nous avons fait quelques études de cas d'entreprises et certaines d'entre elles sont exceptionnelles. Dans les années 90, la tribu apache de White Mountain exploitait la scierie la plus productive de l'Ouest des États-Unis. C'était une entreprise de propriété tribale, gérée par la tribu, dont les résultats dépassaient ceux de Weyerhaeuser et de tous les autres exploitants forestiers privés de l'Ouest. Il y a quelques cas semblables et ils sont très impressionnants.

Pour ce qui est des réserves, elles ont effectivement des frontières fixes. Cependant, les tribus peuvent essayer d'obtenir plus de terres par ce qu'on appelle le statut de fiducie. La nation exerce alors les mêmes pouvoirs sur les terres nouvellement acquises que sur les terres de la réserve originale.

**Le sénateur Christensen :** Ce sont des terres achetées?



**Mr. Cornell:** This is purchased land. They can try to do that. It is not easy to do and the federal government must approve it. It is a complex process that is not always successful.

With regard to the issue that you raised of growth, many of the reservations in the United States are much larger than here, but growth is a problem. It is particularly a problem on some of these very small reservations in areas where you have less of a brain drain because you are close to significant job markets. If you have a small reservation near an urban area, you get many people who want to live on the reservation because they can support themselves by working in the nearby city but still live on the reservation and be part of the community. Yet there are extreme limitations on housing stock, land and things such as that. It is a problem. I am not sure we have any solutions to that problem that would be new to you. It is a problem that some Indian nations are beginning to address. It is less of a problem in the United States than it is here because the land base is larger for these nations.

Where do the governments fit in? You described the problem when you described the situation in the Yukon. The U.S. Constitution recognizes three orders of government: Federal, state and tribal. In our political processes we tend to forget the third order: tribes. This is part of being a small blip on the radar screen. The fact is the relations between tribes and states and tribes and the federal government are viewed as government-to-government relationships. They are constrained by the kinds of limits on sovereignty that I talked about before. Most tribes have rights and powers comparable to those of states.

**Senator Christensen:** They could develop their school systems and housing systems.

**Mr. Cornell:** They can take over their own school systems; they can issue bonds; they can have their own law enforcement institutions; they can run their own courts. Some tribes do run their own school systems.

**Senator Christensen:** That is on their own lands?

**Mr. Cornell:** On their own lands. They can do a lot of things off their land economically by investing. Many indigenous nations have used an outside-in approach to economic growth, taking money that they have obtained one way or another and investing it off the reservation and then beginning to generate activity on the reservation by exploiting an opportunity somewhere else. We have seen some very shrewd Indian business people do that. Their target is reservation economic improvement, but they begin by investing somewhere else to produce a revenue stream that they can then feed into the reservation.

**Senator St. Germain:** For clarification, in regard to the land base, are there any outstanding claims that Aboriginal people have in the United States that they can negotiate? Has there been

**M. Cornell :** Oui. Les tribus peuvent essayer d'en acheter. Ce n'est pas chose facile, et le gouvernement fédéral doit l'approuver. C'est l'aboutissement d'une démarche complexe qui n'est pas toujours fructueuse.

Pour revenir à votre question sur la croissance, beaucoup de réserves des États-Unis sont bien plus grandes qu'ici, mais la croissance demeure un problème. Ce l'est particulièrement dans les toutes petites réserves situées dans les régions où il y a moins d'exode des cerveaux parce qu'elles se trouvent proches de grands marchés d'emploi. Si une petite réserve se trouve près d'une zone urbaine, beaucoup de personnes voudront y vivre, parce qu'elles pourront assurer leur subsistance en travaillant dans la ville avoisinante, mais continuer d'habiter dans la réserve et de faire partie de la collectivité. Il y a toutefois des limites extrêmes dans le stock de logements, la quantité de terres et j'en passe. C'est un problème. Je ne suis pas certain que nous ayons des solutions à ce problème dont vous n'auriez entendu parler. Certaines nations autochtones commencent à s'attaquer au problème. Celui-ci est moins présent aux États-Unis qu'ici, parce que le territoire propre aux Autochtones est plus grand chez nous.

Où s'insèrent les gouvernements? Vous avez décrit le problème en décrivant la situation du Yukon. La Constitution des États-Unis reconnaît trois ordres de gouvernement : fédéral, d'État et tribal. Dans nos processus politiques, nous avons tendance à oublier le troisième ordre : l'ordre tribal. C'est le propre d'être un si petit élément du tableau. Le fait est que les relations entre les tribus et les États et celles entre les tribus et le gouvernement fédéral sont considérées comme des relations de gouvernement à gouvernement. Elles sont contraintes par les limites de souveraineté dont j'ai déjà parlé. La plupart des tribus ont des droits et des pouvoirs comparables à ceux des États.

**Le sénateur Christensen :** Elles peuvent établir des systèmes scolaires et des systèmes de logement.

**M. Cornell :** Elles peuvent administrer leurs propres systèmes scolaires; elles peuvent émettre des obligations; elles peuvent avoir leurs propres institutions d'application de la loi; elles peuvent administrer leurs propres tribunaux. Certaines tribus administrent leurs propres systèmes scolaires.

**Le sénateur Christensen :** Sur leurs propres terres?

**M. Cornell :** Sur leurs propres terres. Elles peuvent faire beaucoup de choses en-dehors de leurs terres sur le plan économique en investissant. Beaucoup de nations autochtones suivent une démarche extérieure-intérieure pour favoriser la croissance économique, en prenant de l'argent obtenu d'une façon ou d'une autre et en l'investissant en-dehors de la réserve pour commencer à générer de l'activité sur la réserve en exploitant une possibilité ailleurs. Nous avons vu des entreprises autochtones très astucieuses le faire. Leur objectif, c'est l'amélioration économique de la réserve, mais elles commencent par investir ailleurs pour produire une source de revenus qu'elles pourront réinvestir dans la réserve.

**Le sénateur St. Germain :** J'aimerais avoir une précision sur le territoire propre aux Autochtones. Y a-t-il des revendications en suspens, de la part des peuples autochtones des États-Unis, qui



any breach of trust on the part of the Government of the United States that native bands can go back and seek lands that were taken from them unjustly?

**Mr. Cornell:** Yes, there are a number of cases where there are claims currently. There is a long-standing issue in South Dakota where the U.S. government has offered the Sioux tribes of South Dakota, of which there are several, what is now approaching \$200 million, including interest. That is in an escrow account. That is compensation for the loss of a piece of land called the Black Hills. To date, the Sioux have said they refuse to take a dollar, saying that they want the Black Hills, not the money. That case remains unresolved. From the point of view of the U.S. government, it is resolved; from the point of view of the Sioux, it is not.

There are other cases less well known in the U.S. where there are still outstanding unresolved claims. We had one recently resolved for the Oneida Nation in Wisconsin. There are claims in New York State. There are a number of cases in which there are Indian groups who are seeking federal recognition as tribes. Typically, that includes the establishment of reserved lands for them. That also is a very involved process.

**Senator St. Germain:** Does this include privately held lands, fee simple lands held by non-Aboriginals, or is it generally just not Crown lands?

**Mr. Cornell:** Public land in the U.S. Some of the claims certainly include public land. I do not know of a tribe that has said they actually want to displace a private landowner. They want to have the claim recognized and then negotiate return of some lands in compensation for others. Yes, to answer your question: some of those claims are not limited to public land.

**Senator Christensen:** I am trying to learn more about your system. On tribal lands, do individuals own land within those lands, or is it land held by the tribe as a lease situation?

**Mr. Cornell:** It is enormously diverse. There are some reservations in which virtually all the land is tribally owned. I say that title is in the hands of the tribe; it is typically in the hands of the U.S. government on behalf of the tribe, but it is essentially tribally-owned land.

There are other reservations, however, in which, thanks to some rather misguided federal policies in the late 19th century, the land was assigned in individual allotments to tribal citizens. In that case, there is a reservation where the boundary includes some quantity of tribally-held land and significant quantities of land held individually, sometimes by tribal citizens. In some cases, the citizens have sold the land. Therefore, there are non-Indian owners of the land within the reservation boundaries. It is a mixture and you have to look in different parts of the country to

peuvent encore être négociées? Y a-t-il eu des abus de confiance de la part du gouvernement des États-Unis qui permettraient aux bandes des Premières nations de revenir revendiquer des terres qui leur ont été soutirées injustement?

**M. Cornell :** Oui, il y a quelques revendications en ce moment. Il y en a une qui dure depuis longtemps au Dakota du Sud, où le gouvernement des États-Unis a offert aux tribus de Sioux de la région, qui sont plusieurs, une somme qui s'élève à presque 200 millions de dollars, y compris les intérêts. Cette somme se trouve dans un compte de garantie bloqué. Elle vise à compenser la perte d'un territoire qu'on appelle Black Hills. Jusqu'à maintenant, les Sioux ont refusé de prendre l'argent parce qu'ils disent vouloir récupérer Black Hills et non obtenir de l'argent. Cette affaire reste irrésolue. Du point de vue du gouvernement des États-Unis, elle est résolue; du point de vue des Sioux, elle ne l'est pas non plus.

Il y a d'autres affaires moins connues aux États-Unis où des revendications territoriales demeurent irrésolues. L'une a été résolue récemment pour la nation Oneida au Wisconsin. Il y a aussi des revendications dans l'État de New York. Il y a aussi plusieurs groupes autochtones qui veulent être reconnus par le gouvernement fédéral en tant que tribus. En règle générale, cela comprend l'établissement d'une réserve pour eux. C'est un autre mécanisme très complexe.

**Le sénateur St. Germain :** Est-ce que cela comprend des terres privées, des terres en fief simple possédées par des non-Autochtones, ou s'agit-il seulement de terres de la Couronne, en général?

**M. Cornell :** Ce sont des terres publiques des États-Unis. Certaines revendications touchent certainement des terres publiques. Je ne suis au courant d'aucune tentative d'une tribu pour déplacer un propriétaire privé. Elles veulent que leurs revendications soient reconnues, puis négocier le recouvrement de certaines terres en compensation d'autres. La réponse à votre question est donc oui, certaines de ces revendications ne se limitent pas aux terres publiques.

**Le sénateur Christensen :** J'essaie de mieux comprendre votre système. Sur les terres tribales, les particuliers peuvent-ils posséder des terres ou les terres appartiennent-elles toutes à la tribu par concession?

**M. Cornell :** La situation est extrêmement diversifiée. Il y a des réserves où pratiquement toutes les terres appartiennent à la tribu. Je dirais que ce titre est entre les mains de la tribu; il est généralement entre les mains du gouvernement des États-Unis au nom de la tribu, mais il s'agit essentiellement d'un territoire appartenant à la tribu.

Il y a d'autres réserves, toutefois, dans lesquelles, à cause de certaines politiques du gouvernement fédéral plutôt malheureuses, vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en vertu desquelles des lots de terrains individuels ont été donnés à des membres de tribus. Une telle réserve se compose de terrains communs appartenant à la tribu et d'autres terrains privés appartenant quelquefois à des membres de la tribu. Dans certains cas, les membres de la tribu ont vendu la terre. Il y a donc dans des réserves des propriétaires qui ne sont pas Indiens. Ce n'est pas pareil partout et il faut examiner les

get a handle on the situation in different areas. Some of the toughest legal cases now have to do with tribal jurisdiction over individual lands held by non-citizens.

**Senator Christensen:** Where would persons on reservations where there was tribal ownership get their collateral to develop private entrepreneurship?

**Mr. Cornell:** There is not a market in tribally-held land to be sold to individuals. Individually-held lands tend to be taken out of tribal ownership and given to individual citizens of the nation. No financial transaction occurred. The U.S. government simply said that tribes had too much land and so they broke it up into little parcels and gave it to individuals. There was no transaction involved. Today, if you own a piece of land within a reservation boundary, you can use that land as collateral because you have title to that land.

**Senator Léger:** You said that in the United States there are three orders of government. Why do I sense such a fear of even touching this third order of government? Is it because of our British tradition? What would you say about that? We have different systems but I have felt great fear in passing to that step.

**Mr. Cornell:** That is a very interesting question, senator. First of all, describing it as an order of government grants to it a kind of status that we are not accustomed to; that we have not seen in the United States. If you asked many United States citizens whether Indian Nations are a third order of government in the same sense that state and federal government are, they would say no, of course not. If you go back and trace what the Constitution says, what the treaties say and what the Supreme Court has said, you discover that, in fact, it is the case. When people are not used to thinking about it in that way, the consequences of beginning to think about it in that way are unknown, therefore, they are fraught with possibilities that may not be true.

This comes back to Senator Watt's question about how to educate people. In the United States, when people think of an Indian nation as a governing power, much depends on what their past conceptions of indigenous people in the U.S. has been. In the southwest parts of the U.S., and particularly in communities close to reservations, you still hear stories and carry legacies of a much more conflictual period in the U.S. than has occurred in Canada. The Indian wars were long and destructive. In small towns close to reservations, sometimes the legacies of hatred, distrust and stereotyping from that period have survived. It is hard for people in those situations to deal with indigenous peoples as equals, and as a level of government.

For those who do not have any of that experience but are professionals who have never thought about Indian country, it is a major conceptual step to begin to think in terms of Indian nations as governments. The stories that we have been accumulating about the remarkable things done by indigenous nations are one way of dealing with that attitude because they

différentes régions du pays pour se faire une idée de la situation dans ces régions. L'autorité de la tribu sur des terrains individuels appartenant à des personnes non membres de la tribu est à l'origine d'affaires judiciaires parmi les plus épineuses.

**Le sénateur Christensen :** Dans les réserves dans lesquelles la tribu est propriétaire de terrains, où doivent s'adresser les personnes pour obtenir une garantie pour fonder une entreprise privée?

**M. Cornell :** Les terres appartenant à des tribus ne sont pas vendues à des particuliers. La tendance est de donner des terrains appartenant à la tribu à des membres de la nation. Il n'y a pas de transactions financières. Le gouvernement américain a simplement déclaré que les tribus avaient trop de terres et ils les ont donc divisées en petites parcelles qu'il a données à des particuliers. Il n'y avait pas de transaction. Si vous possédez aujourd'hui un terrain dans une réserve, vous pouvez vous servir de cette terre comme garantie car vous avez un droit de propriété de cette terre.

**Le sénateur Léger :** Vous avez dit qu'aux États-Unis, il y avait trois ordres de gouvernement. Pourquoi ai-je un sentiment de crainte de seulement parler de ce troisième ordre de gouvernement? Est-ce à cause de notre tradition britannique? Qu'en dites-vous? Nous avons des systèmes différents, mais j'ai très peur de faire ce pas.

**M. Cornell :** C'est une question très intéressante, sénateur. Tout d'abord, le qualifier d'ordre du gouvernement lui donne une sorte de statut auquel nous ne sommes pas habitués; que nous n'avons pas vu aux États-Unis. Si vous demandez à un grand nombre d'Américains si les nations indiennes constituent un troisième ordre de gouvernement au même titre que l'État et que le gouvernement fédéral, ils répondront non, évidemment. Si vous vous reportez à ce que dit la Constitution, ce que disent les traités et aux déclarations de la Cour suprême, vous découvrez en fait que c'est bien le cas. Quand les gens n'ont pas l'habitude de penser en ces termes, on ne sait pas ce qui se passera quand ils commenceront à changer d'avis, on pourrait donc voir des possibilités qui peuvent ne pas être vraies.

Cela me ramène à la question du sénateur Watt concernant la façon d'éduquer les gens. Aux États-Unis, le fait de penser à une nation indienne comme un pouvoir dépend de la perception des gens à l'égard des Autochtones. Dans le sud-ouest des États-Unis, et surtout dans les collectivités situées à proximité des réserves, l'époque des conflits, qui était plus virulente aux États-Unis qu'au Canada, est encore vive dans les esprits. Les guerres indiennes ont été longues et destructives. Dans les petites villes à proximité des réserves, il y a quelquefois des relents de haine, de méfiance et de stéréotype issus de cette période. Dans ce genre de situation, il est difficile pour les gens de considérer que les peuples autochtones sont des égaux et un palier de gouvernement.

Pour ceux qui n'ont pas cet héritage, mais qui sont des professionnels qui n'ont jamais eu affaire avec les Autochtones, le fait de commencer à considérer les nations indiennes comme un gouvernement constitue une étape conceptuelle importante. Les expériences que nous avons recueillies concernant les progrès remarquables accomplis par les nations autochtones constituent



enlarge the imagination about what indigenous governments can mean. Some indigenous nations have made changes in health care, for example. The Grand Traverse Band in Michigan has taken over its health system from the federal government. They are hiring the doctors and running the clinic. They did that because they believed the federal agency, the Indian Health Service, would not respond to what they believed the crucial health issues were in their communities. They decided to use gaming dollars to take over the system and reorganize it. The result has been positive. When we trace some of those stories we find that people who may be like I am but with no experience or acquaintance with Indian country beginning to think differently about what is happening.

A few months ago someone said to me: "Those Indians are all rich now, aren't they?" "When I began to talk about the reality of gaming and what it has done, by the end of the conversation that person had an entirely different idea of what Indian nations are trying to do. They are trying to rebuild themselves and reshape their futures, sometimes in extremely interesting ways that may have lessons for many of the rest of us. That is a different concept.

**Senator Léger:** For me, it is not the ordinary citizen but rather it is the government and the people who have it all or have nothing — exactly the way it should not be. The teaching that we have to do is there. It is of the governing body themselves. Perhaps that was because you had to see to all of the aspects, but the real teaching is there.

**Mr. Cornell:** I will make one other comment that may be relevant. If you recognize significant jurisdiction in indigenous hands, someone will give something up, whether it is DIAND or the Bureau of Indian Affairs or the State of New Mexico. At some time, someone will have to go part-way in their direction. It was difficult for the Bureau of Indian Affairs to let go of decision-making power. It is still hard for them to do that in Indian country, just as it is hard for an indigenous tribal council to let go of control of that business so that it can flourish.

I take your point about the government facing, perhaps, the biggest challenge. For the U.S. federal and state governments to accept that Indian nations may have better solutions to their problems than we do is a major step.

**Senator Léger:** We live that, yes.

**Senator St. Germain:** Communal ownership is combined with private ownership on reserves.

**Mr. Cornell:** You see many mixtures.

**Senator St. Germain:** In the private ownership you spoke of, were you referring to the five tribes in Oklahoma?

**Mr. Cornell:** You are quite right. They are in Oklahoma, and in many other places as well.

un moyen de triompher de cette attitude parce qu'elles renforcent le concept des gouvernements autochtones. Certaines nations autochtones ont apporté des changements dans les soins de la santé, par exemple. La tribu de Grand Traverse au Michigan a repris au gouvernement fédéral le contrôle de son système de santé. Ils ont recruté des médecins et gèrent la clinique. Ils l'ont fait car ils estimaient que l'agence fédérale, le Service de santé des Indiens, ne réglerait pas les problèmes de santé critiques de leurs collectivités. Ils ont décidé d'utiliser les revenus tirés des jeux pour reprendre le contrôle du système et le réorganiser. Les résultats ont été positifs. En apprenant cela, des gens qui peuvent être comme moi, mais qui n'ont aucune expérience ni connaissance des contrées indiennes, commencent à analyser différemment la situation.

Il y a quelques mois, quelqu'un m'a dit : « Ces Indiens sont tous riches aujourd'hui, n'est-ce pas? » Quand j'ai commencé à parler de la réalité du jeu et de ses conséquences, à la fin de la conversation cette personne avait un point de vue totalement différent de ce que les nations indiennes essaient de faire. Elles essaient de se reconstruire et de modeler leur avenir, quelquefois de façons extrêmement intéressantes qui pourraient servir de modèle à un grand nombre d'entre nous. C'est un concept différent.

**Le sénateur Léger :** Je pense que ce n'est pas le citoyen ordinaire, mais plutôt le gouvernement et les gens qui ont tout ou rien — exactement le contraire de ce qu'il faut. L'enseignement que nous devons dispenser existe. Il est dans le corps administratif lui-même. Peut-être est-ce en raison du fait que vous deviez examiner tous les aspects, mais le véritable enseignement existe.

**M. Cornell :** Je fais une autre remarque qui peut être pertinente. Si l'on donne aux Autochtones des pouvoirs importants, quelqu'un devra céder quelque chose, que ce soit l'AINC, le Bureau des affaires indiennes ou l'État du Nouveau-Mexique. À un moment donné, quelqu'un devra faire un compromis pour les rejoindre. Il était difficile pour le Bureau des affaires indiennes d'abandonner sa compétence décisionnelle. Ça lui est encore difficile dans la contrée indienne, de même qu'il est difficile pour un conseil tribal d'abandonner le contrôle de ces affaires afin qu'elles puissent prospérer.

Je comprends ce que vous avez dit au sujet du gouvernement qui affronte, peut-être le plus grand défi. Pour le gouvernement fédéral et les gouvernements au niveau des États américains, accepter que les nations indiennes puissent trouver de meilleures solutions que nous pour régler leurs problèmes est un grand pas en avant.

**Le sénateur Léger :** C'est ce qui se passe, oui.

**Le sénateur St. Germain :** Dans les réserves, il y a des propriétés communes, mais aussi des propriétés privées.

**M. Cornell :** Cette situation se retrouve souvent.

**Le sénateur St. Germain :** Quand vous avez parlé de la propriété privée, était-ce en référence aux cinq tribus de l'Oklahoma?

**M. Cornell :** Absolument. De l'Oklahoma et aussi d'autres endroits.



**Senator St. Germain:** My next question comes about from all your studies and expertise. I am quite aggressive on the Department of Indian Affairs and Northern Development because I have seen the errors they have made. They have done good things for Aboriginal peoples as well. The paternalistic aspect of the organization undermines the capabilities of our Aboriginal peoples. It restricts them in so many ways. I have been both in government and in opposition — today I sit in opposition — and my views have never changed. If my party became the government again in this country, my position would not change at all.

I have taken an aggressive position against them because no one wants to listen. Everyone wants to continue doing what they have always done. As long as we continue to do what we have always done, we will always get the same result.

This is huge, and governments seem to be reluctant to take that major step. The Indian agency in the U.S. is still there. Do you think it will ever become redundant so far as its role in dealing with the Aboriginal people down there is concerned? What would you suggest would be the best approach to mitigate or minimize involvement of our agency, and give our Aboriginal peoples a better chance?

If we look at the Auditor General's reports and all the various aspects, we had a royal commission that did a comprehensive study on Aboriginal issues, and they are really not saying anything different from what you have said here tonight. You have enunciated it more clearly, and with examples and substance. I am imploring you to give us your suggestions about how we could best get the government of the day thinking that maybe it is time to really revamp our thinking on this subject. I cannot see that much progress is being made in that area.

**Mr. Cornell:** I would go back to saying that the critical issue is: What role are they playing? If there is a lid being imposed by DIAND on the freedom of indigenous nations to pursue development in their own ways, then I would say that is a major obstacle that will cripple any developmental effort. Does that mean that the answer is to get rid of DIAND? I do not know. To be honest, I do not have a view about whether the Bureau of Indian Affairs in the United States should be done away with or not. To me, the issue is different. It is: What role should the Bureau of Indian Affairs play? If it is a decision-making role, where an indigenous nation says, "We want to do this and we have to go ask the BIA for permission," that is a problem. Why do they have to ask the BIA for permission?

Someone might say it is because it is federal money that they are using. Very well, so you have to be accountable to funders, but does that mean I have to pass my development strategy past the bureau? They do not know my nation; they do not know our situation. I am to trot my strategy past a bunch of bureaucrats in Washington and say, "Can I do this?" It is crazy.

**Le sénateur St. Germain :** Ma prochaine question est inspirée par toutes vos études et votre expertise. Je suis très dur avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien car j'ai vu les erreurs qui y ont été commises. Ils ont aussi fait de bonnes choses pour les peuples autochtones. Le côté paternaliste de l'organisation sape les capacités de nos peuples autochtones. Il les limite de tellement de façons. J'ai été dans le gouvernement et dans l'opposition — aujourd'hui, je suis dans l'opposition — et mes points de vue n'ont jamais dévié. Si mon parti était dirigé de nouveau notre pays, ma position resterait la même.

J'ai adopté une attitude agressive à leur égard parce que personne ne veut écouter. Tout le monde veut continuer à faire ce qu'ils ont toujours fait. Tant que nous continuerons à faire ce que nous avons toujours fait, nous arriverons toujours aux mêmes résultats.

C'est énorme et les gouvernements semblent hésiter à faire ce grand pas. L'agence indienne aux États-Unis est toujours là. Pensez-vous qu'un jour elle deviendra inutile dans la gestion des affaires des peuples autochtones américains? Pouvez-vous nous suggérer la meilleure approche pour atténuer ou minimiser la participation de notre agence et donner à nos peuples autochtones une meilleure chance?

Les rapports de la vérificatrice générale et tous les divers aspects, nous avons une Commission royale qui avait fait une étude exhaustive des questions liées aux Autochtones, on y voit les mêmes choses que vous avez dit ici ce soir. Vous l'avez dit plus clairement avec des exemples et de la substance. Je vous prie de nous donner des suggestions qui nous permettraient d'inciter l'actuel gouvernement à penser qu'il est peut-être temps de vraiment réévaluer notre position à ce sujet. Je ne vois pas beaucoup de progrès dans ce domaine.

**M. Cornell :** Je dirais de nouveau que la question critique est la suivante : Quel rôle jouent-ils? Si l'AINC limite la marge de manœuvre des nations autochtones pour choisir un mode de développement, je penserai alors que c'est un obstacle majeur qui freinera tout effort de développement. Cela veut-il dire qu'il faut se débarrasser de l'AINC? Je n'en sais rien. À vrai dire, je ne sais pas si le Bureau des affaires indiennes américain devrait être supprimé ou non. À mon avis, la question est différente : Quel devrait être le rôle du Bureau des affaires indiennes? Si c'est un rôle de décisionnaire où on verrait une nation autochtone déclarer : « Nous voulons faire cela et il faut que nous en demandions l'autorisation au Bureau des affaires indiennes », c'est un problème. Pourquoi doit-elle demander l'autorisation au Bureau des affaires indiennes?

On pourrait dire que c'est parce qu'elle utilise l'argent du gouvernement fédéral. D'accord, il faut donc rendre des comptes aux bailleurs de fonds, mais cela veut-il dire que je dois soumettre ma stratégie de développement au Bureau? Les fonctionnaires du Bureau ne connaissent pas ma nation, ils ne connaissent pas notre situation. Je dois soumettre ma stratégie à un groupe de fonctionnaires à Washington et leur demander si je peux faire cela, c'est insensé.

On the other hand, does that mean that they have no role to play at all? I do not know. I can think of roles for them to play. Today they do things in the U.S. that I think are important. What I object to is where they become part of the rock that Indian nations have to roll up that hill every time they want to do something. That, I think, has to be stopped. My guess is that that would have to be stopped here if that is the case here as well. It is a role issue, rather than an existence issue.

I am not convinced that, in the U.S., a campaign to do away with the Bureau of Indian Affairs is the answer — it might have unintended consequences that we cannot now perceive — but a campaign to move the bureaucracy into an appropriate role in the process of development, and to recognize that we will not solve Indian problems in the bureaucratic halls of Washington, D.C., that is a worthy campaign.

**Senator Watt:** I will follow up along the lines of what Senator St. Germain is highlighting here. More than one report was done. Senator St. Germain highlighted the royal commission report, but there were also two sets of reports. One was done before that by the government itself, called the Penner report, which is very much along the lines of what you are talking about. The third report, the last one we did, was when I was the chairman of the committee; we produced a report. That committee included Senator St. Germain and several other participants. There are three sets of reports that are collecting dust right now in the library and not really going anywhere.

Listening to you talking about what works and what does not work, and the government at times trying to impose their will upon the other group of people, probably they should not be doing that because they do not know the area, or the people, or the culture, or the language, or what the issues are. That has been a big problem.

The other problem is that one law fits all concepts. This is what we have to deal with as senators. At times, we have to take a strong stand because we know for a fact that certain bills will impact the Aboriginal people and will not be good for them economically, socially, culturally or in other ways. We do not get to be heard — they do not hear us.

I wonder if the time is coming that our neighbours, the Americans, have learned to live with their fellow citizens, the Aboriginal people, hearing about the institutions that they have, and the respect for one another. Maybe because America is so big, it is not really noticeable, but here in Canada I think the Aboriginal people are being looked at very negatively. There are no positives to it whatsoever.

This is a hurdle that we as Aboriginal people try to overcome. Even when we are successful in some areas, as I was highlighting — petroleum, shrimp fishing and processing, airline companies and other activities — that does not seem to be appreciated in a sense, the fact that you are successful.

D'autre part, cela veut-il dire qu'ils n'ont aucun rôle à jouer? Je ne sais pas. J'estime qu'ils peuvent jouer des rôles. Aujourd'hui, ils font des choses aux États-Unis que je trouve importantes. Je m'élève contre le fait qu'ils deviennent une partie de ce rocher que les nations indiennes doivent pousser jusqu'au sommet de la colline chaque fois qu'elles veulent faire quelque chose. Je pense qu'il faut mettre fin à cette situation. Je pense que cela doit cesser également ici, si cette situation existe. C'est plus une question de rôle qu'une question d'existence.

Je ne suis pas convaincu qu'aux États-Unis, une campagne visant à éliminer le Bureau des affaires indiennes est la solution — cela pourrait avoir des conséquences imprévues inimaginables aujourd'hui — mais une campagne visant à donner au Bureau un rôle approprié dans le processus de développement et à reconnaître que nous ne résoudrons pas les problèmes indiens à Washington, D.C. serait une campagne valable.

**Le sénateur Watt :** Je continue sur ce que disait le sénateur St. Germain. Plusieurs rapports ont été fait. Le sénateur St. Germain a mentionné le rapport de la Commission royale, mais il y a aussi deux autres séries de rapports. Un a été fait avant cela par le gouvernement, il s'agit du rapport Penner dont le contenu se rapproche beaucoup à vos propos. Le troisième rapport, le dernier, a été fait quand j'étais président du comité. Un comité dont faisaient partie le sénateur St. Germain et plusieurs autres membres. Il y a trois séries de rapports qui ramassent de la poussière aujourd'hui dans la bibliothèque et qui ne servent pas à grand-chose.

En écoutant ce que vous disiez à propos de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas et du gouvernement qui essaie d'imposer sa volonté sur d'autres groupes de gens, probablement il ne devrait pas le faire car il ne connaît pas la région, les gens, ni la culture, le langage ou les questions qui se posent. C'était un gros problème.

L'autre problème tient au fait qu'une seule loi régit tous les concepts. C'est ce que nous devons affronter en tant que sénateurs. Nous devons parfois adopter une position ferme car nous savons très bien que certains projets de loi auront un effet négatif sur les peuples autochtones aux plans économique, social, culturel et autres. Nous n'arrivons pas à nous faire entendre — ils ne nous écoutent pas.

Je me demande si le moment est arrivé que nos voisins, les Américains, ont appris à vivre avec leurs concitoyens, les peuples autochtones, en considérant leurs institutions et le respect qu'ils se portent mutuellement. Peut-être, parce que les États-Unis sont si grands, cela passe inaperçu, mais ici, au Canada, je pense que les Autochtones sont perçus de façon très négative. Il n'y pas d'aspect positif du tout.

C'est un obstacle que nous, Autochtones, essayons de franchir. Même nos résultats positifs dans certains domaines, comme je l'ai souligné — secteur pétrolier, pêche à la crevette et conditionnement, lignes aériennes et d'autres activités — ne semblent pas être appréciés, le fait que nous réussissons.



The two countries are trying to find the solution and trying to work together commonly and learn from one another on that. Maybe we need someone like you that has a slightly different experience, knowing how the system works in America and how they transact between the two groups in things of that nature.

You mentioned about the Department of Indian Affairs. I, too, am questioning whether we should be focusing on that. I think we should be focusing on the development rather than trying through the instruments that the government has. That is something we can deal with later.

**Senator St. Germain:** My reaction, Senator Watt, is that instead of seeking a middle of the road result, maybe we have to tear it all down and then bring some of it back.

**Senator Watt:** That is too fast a reaction for my liking.

Anyway, what would you say if this committee came to grips with what they have learned and decided to make recommendations to the Government of Canada and say we need help in this area?

**Senator Christensen:** No, no.

**Senator Watt:** Hold on, you do not know what I am talking about here. Help in a positive sense, something that is producing positive results. I know the country to our south does not like to borrow or be influenced by other countries, but this is long overdue, my friends. We have to do something. Otherwise, what is happening here in Canada is not good economically for you or for me. You are not only affecting the social life of the people, but we are being affected on a daily basis — our economy, our right to survive. I think it is a time now that we should be asking for help from our neighbours.

**Mr. Cornell:** The only thing I would say is that I appreciate your point, but there are some extremely positive things happening here in Canada along these lines. One thing I would encourage you to do, because I know that this committee will be going to various parts of the country to look at what is happening, is to look at not only the problems but also the solutions that indigenous people are generating. Whether it is the Membertou, or Mikisew Cree, or Meadow Lake, or Ktunaxa Kinbasket, or Osoyoos, or Lac La Ronge, or wherever it might be across Canada, every time I come here, and I come up here quite often, I hear a lot about what is not working in indigenous affairs. Then I go out to the First Nations and I am amazed at what some of them are doing. I go back to the United States and, believe it or not, I tell stories about the successes in Canada. I essentially go back — not to a congressional committee — and I talk to First Nations in the United States about what I see happening in Canada. Therefore some of the solutions may in fact be being put in place by First Nations right here, but a lot of it is below the radar.

**Senator Watt:** If there is a reluctance to empower people, we will continue to have that problem.

**Mr. Cornell:** That is a fact, and that is a problem.

Les deux pays essaient de trouver la solution, de collaborer et de partager leurs connaissances sur cette question. Peut-être avons-nous besoin de quelqu'un comme vous qui a une expérience légèrement différente et qui sait comment le système fonctionne aux États-Unis et de quelle façon les deux groupes négocient dans des cas similaires.

Vous avez parlé du ministère des Affaires indiennes. Je me demande aussi si nous devons nous concentrer là-dessus. Je crois que nous devrions nous concentrer sur le développement plutôt que d'essayer de trouver une solution au moyen des instruments dont dispose le gouvernement. C'est quelque chose que nous pourrions voir plus tard.

**Le sénateur St. Germain :** Sénateur Watt, je me demande si au lieu de chercher un résultat intermédiaire, nous ne devrions peut-être pas tout démolir puis en réutiliser quelques éléments.

**Le sénateur Watt :** Je trouve que c'est réagir trop vite.

De toute façon, que diriez-vous si le comité tenait compte de ce qu'il a appris et décide de faire des recommandations au gouvernement du Canada et déclare qu'il a besoin d'aide dans ce domaine?

**Le sénateur Christensen :** Non, non.

**Le sénateur Watt :** Attendez, vous ne savez pas ce que je vais dire. L'aide sous un aspect positif, quelque chose qui donne des résultats positifs. Je sais que notre voisin du Sud n'aime pas s'inspirer des autres pays ou en être influencé, mais cela dure depuis très longtemps, mes amis. Nous devons agir. Autrement, la situation au Canada n'est pas économiquement bonne pour vous ni pour moi. Non seulement, vous touchez à la vie sociale des gens, mais nous sommes aussi touchés tous les jours — notre économie, notre droit à la survie. Je crois que le moment est venu de demander de l'aide à nos voisins.

**M. Cornell :** Tout ce que je peux dire, c'est que j'apprécie votre point de vue, mais il y a des choses extrêmement positives qui se passent ici au Canada dans ce domaine. Une des choses que je vous encourage à faire, car je sais que le comité se déplacera dans plusieurs régions du pays pour étudier la situation, serait d'examiner non seulement les problèmes, mais aussi les solutions proposées par les peuples autochtones. Quand je visite le Membertou, à Mikisew Cree, Meadow Lake, ou Ktunaxa Kinbasket, ou Osoyoos, Lac La Ronge ou ailleurs au Canada et je viens assez souvent, j'entends beaucoup parler de ce qui ne fonctionne pas dans les affaires autochtones. Puis, je me rends auprès des Premières nations et je suis surpris par les réalisations de certaines d'entre elles. Je retourne aux États-Unis et, croyez-le ou non, je parle des réussites accomplies au Canada. Quand je retourne aux États-Unis, je parle — pas à un comité du Congrès — mais aux Premières nations de ce que j'ai vu au Canada. Donc, certaines solutions peuvent en fait être appliquées par les Premières nations ici même, mais beaucoup de solutions sont bien à l'écart du radar.

**Le sénateur Watt :** S'il y a une hésitation à déléguer des pouvoirs aux gens, nous continuerons à avoir ce problème.

**M. Cornell :** C'est un fait et c'est un problème.



**Senator Watt:** We will have to learn to overcome that hurdle and I have no solution. That is why I am asking for your help.

**Senator St. Germain:** I believe there are some real success stories here and they started in the 1980s. I am sure we have people of your capability, but what you brought to this table tonight, Professor Cornell, is a very understandable explanation of the situation that I have not heard before. It was not convoluted; these are success stories, and they are stories of success that you have said are really important and this is what you are conveying here.

We have some success stories in this country but my people, the Metis people of this country, were recognized in 1982 by way of the Constitution that we are Aboriginal peoples, yet there has not been one thing done. The only time something reared its head concerning the Metis people of this country was last year with the *Powley* case. That case went to the Supreme Court. It was a hunting case brought against a Metis person in northern Ontario. Until that time the Metis were sort of recognized and lip service was paid, or Metis associations were given money across the country, but nothing other than that. No land claim settlements or anything has ever taken place.

Sometimes the shock factor needs to be used because if you do not, it is, as you say, that most people do not even know that this small portion of the population have the trials and tribulations or the successes that they have, whatever we are talking about. I do not think it is any different here. The percentage of Aboriginals to the overall population is greater in Canada, but in the same breath it is the success stories that will be an integral part.

My suggestion may be that as we get down the road we may ask you to come back. I am thinking out loud, but I think that your ability to tell the story is what is critical because it is so hard to explain in a manner that is acceptable to the outside communities on the question of sovereignty or jurisdiction, which are the key things. In the White community they ask why these people should have a third order of government. These are the things that you perhaps can help us with in the future. I am taking the liberty of thinking out loud, Mr. Chairman, but it would be the wisdom of the entire committee that would determine that.

**Senator Christensen:** I have observations more than anything else. We are certainly dealing with a complex and difficult evolution. It is a chicken-and-egg situation. The ideal thing would be to get rid of the paternalistic Indian Act because it is that way: it is degrading and it keeps people down. At the same time, though, the majority of our First Nations feel that that act ties the federal government to its fiduciary responsibilities to them, and if that act goes then that responsibility is gone and there is no way of getting it back. They do not like it but they do not want to let it go because of the way it requires the federal government to continue to recognize its responsibility.

**Le sénateur Watt :** Nous devons apprendre à franchir cet obstacle et je n'ai pas de solution. C'est la raison pour laquelle je demande votre aide.

**Le sénateur St. Germain :** Je crois qu'il y a de vrais cas de réussites ici et cela a commencé dans les années 80. Je suis certain que nous avons des gens qui ont votre capacité, mais vous avez présenté ce soir, professeur Cornell, une analyse très compréhensible de la situation, je n'avais jamais entendu cela auparavant. Votre explication était sans détours; ce sont des cas vraiment importants de réussites; voilà le message que vous avez transmis.

Il y a eu des réussites dans ce pays, mais mon peuple, les Métis de ce pays ont été reconnus comme étant des Autochtones en 1982 par la Constitution, pourtant rien n'a été fait. La seule fois où l'on s'est intéressé aux Métis de ce pays, c'était l'année dernière à l'occasion de l'affaire *Powley* qui a été renvoyée devant la Cour suprême. C'était une affaire de chasse intentée contre un Métis au nord de l'Ontario. Jusqu'alors, les Métis étaient en quelque sorte reconnus et il y avait un service pour la forme, on donnait de l'argent à des associations de Métis à travers le pays, mais rien d'autre. Il n'y a jamais eu de règlement en matière de revendications territoriales ni quoi que ce soit de cet ordre.

Il faut, quelquefois, utiliser le facteur choc sinon, la plupart des gens ne savent même pas que cette partie de la population connaît des difficultés ou des succès. Je ne crois pas que ce soit différent ici. Le pourcentage des Autochtones par rapport à la population globale est supérieur au Canada, mais en même temps, ce sont les réussites qui seront une partie intégrante.

Je suggérerais qu'au fur et à mesure de notre étude, il se pourrait que nous demandions de revenir. Je pense à voix haute, mais je pense que votre capacité à relater les faits est importante car il est difficile d'expliquer d'une manière qui soit acceptable aux collectivités extérieures le problème essentiel de la souveraineté ou de la compétence. On se demande, dans la communauté blanche, la raison pour laquelle ces gens devraient avoir un troisième ordre de gouvernement. Voilà les choses au sujet desquelles vous pouvez peut-être nous aider à l'avenir. Je me permets de penser à voix haute, monsieur le président, mais il incombera à l'ensemble du comité de prendre une décision à cet égard.

**Le sénateur Christensen :** Je ferai observations plus qu'autre chose. Nous étions certainement confrontés à une situation complexe et difficile. C'est l'histoire de la poule et de l'oeuf. L'idéal serait de se débarrasser de la Loi sur les Indiens, car elle est paternaliste, dégradante et elle freine le développement. Mais, en même temps, la majorité de nos Premières nations estiment que cette loi lie le gouvernement fédéral à ses responsabilités fiduciaires à leur égard et que si cette loi disparaît alors cette responsabilité disparaîtra aussi et il n'y aura aucun moyen de la ramener. Elles ne l'aiment pas, mais elles ne veulent pas l'abandonner parce qu'elle oblige le gouvernement fédéral à continuer à assumer ses responsabilités.

I am not sure how we arrive at a way of making the changes that are needed to keep that fiduciary responsibility in areas where it will be positive instead of negative. There are success stories, as Senator St. Germain has pointed out, but there are more that are not success stories. It is the effect of generation after generation of the department working and telling people what to do; you lose the ability to be able to have the initiative to go ahead and do it. There are many bright young people out there now who can do these things, and grow and lead their nations, but it is difficult. As I say, it is a chicken-and-egg situation: How do you get rid of one aspect but keep what is needed?

**Mr. Cornell:** What you said about the fear of what happens if you let the Indian Act go takes me back to the issue of the Bureau of Indian Affairs. There is a fear in Indian country in the United States about what happens if we actually let anyone do away with the Bureau of Indian Affairs. Are we, at the same time, doing away with the federal government's understanding of its own responsibilities?

On the other hand, I think the situation is more complex here. You are talking about a piece of legislation, but I could not agree more. From my cursory look at the Indian Act, I wonder how we can expect nations to govern themselves with a lousy set of tools that they did not create, that do not mean anything to them, that someone else came along with. It is not even really about self-governance, it is about self-administration or something. It is a modest set of powers exercised with tools that if I were a First Nation I would feel are not mine, do not work, et cetera. Something has to replace it, but the senator's point is exactly right: how do you do that without undermining what is a fundamental relationship of importance? Remaking the tools of governance means you have to get beyond that set of tools. They do not work. That is an outsider's opinion.

**Senator Watt:** Professor Cornell, we were quite successful in negotiating our constitutional rights only in 1982, when the Constitution was patriated back to Canada from Britain. Maybe we were in the right spot at the right time and we were included in the Constitution. Therefore we do have our rights. Every time when there is a group of Aboriginals who decide to challenge the government's understanding of their rights, so far we have won the court case every time. I do not think I can even remember when we have lost, but we have won cases almost every time.

However, what normally happens is that even if the ruling came down positively in favour of the Aboriginal people, the unwillingness of the government to acknowledge the fact that rights have been restored again by the court causes us to go through this vicious cycle which has no end. What would you say to that? We are almost there in terms of implementation. The fact is that the Government of Canada, whether it is one with Conservative stripes or Liberal stripes, whoever that may be, has an unwillingness to implement section 35 of the constitutional rights because it requires definition. This is where I was coming

Je ne sais pas très bien de quelle façon nous pourrions apporter les changements nécessaires pour conserver cette responsabilité fiduciaire dans des domaines où elle sera positive plutôt que négative. Comme l'a indiqué le sénateur St. Germain il y a des réussites, mais les échecs sont plus nombreux. C'est l'effet de générations successives du ministère travaillant et disant aux gens ce qu'il faut faire, ils leur font perdre la capacité de prendre des initiatives pour améliorer leur sort. Il y a beaucoup de jeunes intelligents qui peuvent aujourd'hui faire ces choses, améliorer leur sort et diriger leurs nations, mais c'est difficile. Comme je l'ai dit, c'est l'histoire de la poule et de l'oeuf : comment se débarrasser d'un aspect tout en conservant ce qui est nécessaire?

**M. Cornell :** Ce que vous avez dit à propos de la crainte de ce qui se passerait si on abandonnait la Loi sur les Indiens me renvoie à la question du Bureau des affaires indiennes. Les populations des contrées indiennes des États-unis ont peut de ce qui se passera si le Bureau des affaires indiennes est vraiment supprimé, car supprimerions-nous en même temps le sens des responsabilités du gouvernement fédéral?

D'autre part, je pense que la situation est beaucoup plus complexe ici. Vous parlez d'un projet de loi, je suis tout à fait d'accord. Après avoir jeté un coup d'œil rapide sur la Loi sur les Indiens, je me demande comment pouvons-nous nous attendre à ce que des nations se gouvernent avec un ensemble de moyens lamentables qu'elles n'ont pas mis au point, qui ne signifient rien pour elles, que quelqu'un d'autre leur a apportés. Il ne s'agit même pas vraiment d'autonomie gouvernementale, il s'agit d'autonomie administrative ou quelque chose de ce genre. C'est un ensemble de pouvoirs modestes exercés avec des outils, qui si j'étais une Première nation me sembleraient étrangers, ils ne fonctionnent pas, et cetera. Il faut les remplacer, mais le point de vue du sénateur est tout à fait juste : comment y arriver sans saper ce qui est une relation fondamentale importante? Le remaniement des moyens utilisés pour la gestion des affaires publiques exige que l'on aille au-delà de cet ensemble de moyens. Ils ne fonctionnent pas. C'est l'opinion d'un observateur.

**Le sénateur Watt :** Professeur Cornell, nous avons réussi à négocier nos droits constitutionnels seulement en 1982, au moment du rapatriement de la Constitution de la Grande-Bretagne au Canada. Peut-être étions-nous au bon endroit au bon moment et nous avons été inclus dans la Constitution. Par conséquent, nous avons des droits. Chaque fois que des Autochtones ont fait appel devant les tribunaux, ils ont toujours eu gain de cause. Je ne pense pas pouvoir même me rappeler un cas où nous avons perdu, nous avons presque toujours gagné.

Toutefois, ce qui se passe normalement, c'est que même si la décision est en faveur des peuples autochtones, le fait que le gouvernement hésite à reconnaître que les droits ont été de nouveau restaurés par des tribunaux nous oblige à reprendre ce cycle vicieux interminable. Que dites-vous de cela? Nous sommes presque arrivés à la mise en application. Le fait est que le gouvernement du Canada, qu'il soit conservateur ou libéral, hésite à mettre en application l'article 35 des droits constitutionnels car il faut une définition. C'est la raison pour laquelle je vous ai invité à nous aider, pour mettre en application



from in inviting you to come and help us out, to implement section so that we can begin to start operating in the way that our neighbours are operating under the name of their sovereignty, within their lands, with the ability to pass laws and things of that nature. The laws coming to us are interfering with our lives. They are hitting us in our pockets.

**Mr. Cornell:** I can only really tell you the way in which I would answer that question in the United States. I believe we have a similar problem. The message that we have tried to present to the United States' government is that it is actually in their interest to move in the direction you have just outlined at a very practical, material level. If we want to sustain poverty in Indian country and buy another few generations of these problems and the attendant costs to sustain communities in the face of these problems, then what we should do is keep jurisdiction in our hands, impose our idea of how they should govern themselves, maintain a paternalistic approach to what they do and, three generations from now, some committee will be sitting there saying, "What do we do about this problem?" We will be a lot poorer, and it will have cost a fortune.

Our evidence shows that if we are serious about actually dealing with the situation, then we must begin to think jurisdictionally. The answers may be hard to find but they will require us to move beyond what we know and feel comfortable with. We will have to do that jurisdictionally. We will have to abandon the one-size-fits-all governance fantasy and recognize that indigenous peoples are diverse, that they will create diverse solutions to governance challenges. That is not a problem; it is an answer. We must begin to recognize that they will make mistakes, and we will have to tolerate those mistakes because, in the long run, we will save money, anguish and bitterness.

We believe that at least in the United States we have data to support that argument. For policy makers, that is the strongest argument.

**The Chairman:** We have undertaken this study because we think it is a very important subject for the Aboriginal people of our country. We recognize that while there are many problems, there are many situations where Aboriginal people are beginning to become very involved in business and economic development, where there is resource development.

In the Northwest Territories, where I live, there are two major resource developments. The first has to do with diamonds, and Aboriginal people are very involved. The second project proposes a Mackenzie Valley gas pipeline from the delta all across our country to the United States and Aboriginal people are becoming very involved.

We see the beginning. I consider it a phenomenon that can be seen everywhere in our country. I was just in the Okanagan and met with the Westbank people. Everywhere in our country you can see signs that Aboriginal people are beginning to engage and become involved with economic development. I consider

l'article afin que nous puissions commencer à fonctionner comme nos voisins au nom de leur souveraineté, dans leur territoire avec la capacité d'adopter des lois et des choses de ce genre. Les lois que nous voyons arriver empiètent sur nos vies. Elles nous font mal au niveau du portefeuille.

**M. Cornell :** Je peux simplement vraiment vous répondre de la même façon que je répondrais à cette question aux États-Unis. Je crois que nous avons un problème similaire. Le message que nous essayons d'envoyer au gouvernement américain, c'est qu'il agirait en fait dans son intérêt, pratiquement et matériellement, s'il suivait la voie que vous venez de décrire. Si nous voulons soutenir la pauvreté dans les contrées indiennes, garder ces problèmes pour quelques autres générations et les coûts pour maintenir des collectivités face à ces problèmes, nous devrions donc conserver l'autorité, imposer notre idée sur la façon qu'ils devraient se gouverner, maintenir une approche paternaliste à leur égard et dans trois générations, un comité siégera ici et dira : « Que faire pour régler ce problème? » Nous serons beaucoup plus pauvres et cela aura coûté une fortune.

Notre témoignage montre que si nous voulons régler sérieusement ce problème, nous devons commencer à penser à l'autorité. Il nous faudra abandonner l'idée d'une gouvernance pour tout le monde et reconnaître que la population autochtone est diversifiée, qu'elle trouvera des solutions différentes aux problèmes de gouvernance. Cela ne pose pas un problème; c'est une réponse. Nous devons commencer à reconnaître qu'ils commettront des erreurs et nous devons les accepter car, à long terme, nous économiserons de l'argent et nous éviterons les sentiments de détresse et d'amertume.

Nous croyons qu'aux États-Unis, nous avons au moins des données qui appuient cet argument. C'est, pour les responsables politiques, le meilleur des arguments.

**Le président :** Nous faisons cette étude car nous estimons que c'est un sujet très important pour les Autochtones de notre pays. Nous reconnaissons que bien qu'il y ait beaucoup de problèmes, il y a beaucoup de situations dans lesquelles les Autochtones commencent à participer très activement dans les affaires et le développement économique, surtout dans le secteur du développement des ressources.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, où je réside, il y a deux importants développements des ressources. D'abord, celui des diamants où les Autochtones sont très actifs. Le deuxième projet propose la construction d'un gazoduc dans la vallée du Mackenzie, depuis delta à travers tout notre pays jusqu'aux États-Unis, la participation des Autochtones commence à être très active.

Nous assistons au commencement. C'est un phénomène que l'on peut voir dans tout le pays. Je viens juste de visiter l'Okanagan où j'ai rencontré des membres de la Première nation de Westbank. Dans tout notre pays, on peut voir que les Autochtones commencent à s'engager et à participer au



economic development, the matter of business, as a high endeavour. It takes a high level of organization and discipline, in a sense, to be in those areas. We are very interested in that.

As we begin our study and formulate plans to look at this area, what advice would you give us with respect to framing? What are the important things that you think we should look at so that we can go on with our study and uncover the most, come to successful conclusions and perhaps provide some answers for both government and Aboriginal people?

**Mr. Cornell:** Mr. Chairman, that is the sort of question I would like to have two days to think about and get back to you on it. A couple of things that occur to me off the top of my head, one which is very much reflected in my own remarks this evening is to be very sure that, in looking at business and economic development, you do not limit your scope to business and economic development. That is not to say only look at governance, but it is to say look at governing systems, too. Those, in our experience, are determinants of success and economic development. You cannot simply be going out there and talking to the business and economic people. You must try to understand how these societies are running themselves.

The other piece of advice that I would give would be to look both at what we would call the positive and the negative stories. Typically, what happens in the United States is that policy initiatives go out there and look at the problems. President Clinton went to Pine Ridge, one of the worst cases of poverty in the United States, to try to understand what is happening in Indian country. You need to go to Pine Ridge, but you also need to go to other communities, such as the Flathead, to understand what is happening. Be sure to look at both the worst things that are happening and the best things that are happening, and to think systematically about what is different in these places.

You do not have that amount of time, but we spent several years listening before we started doing much talking.

**Senator Watt:** How many years?

**Mr. Cornell:** Several. Policy makers do not have the luxury that academics have to study these things at great length, but I think listening is a critical part of trying to understand how the world looks from where they sit. Sometimes it even has to do with what is a success and what is not. What looks to me like a success may not look like that to them. What looks not very interesting to me they may feel is an extraordinary accomplishment. In another two days I would have more for you, sir.

**The Chairman:** Finally, when we began looking at the subject and looking at literature that might be applicable and on point, we discovered there was not a great deal of work that had been done in Canada. We came across your study, the work that you

développement économique. Je considère le développement économique, la question des entreprises, est un effort important. Il faut posséder un niveau élevé d'organisation et de discipline pour évoluer dans ces domaines. C'est quelque chose qui nous intéresse beaucoup.

Alors que nous commençons notre étude et que nous formulons des plans dans ce domaine, quels conseils pouvez-vous nous donner pour définir le cadre de l'étude? Quelles sont les choses importantes que nous devrions, à votre avis, étudier afin de continuer notre étude, découvrir le plus grand nombre de faits, arriver à de bonnes conclusions et peut-être fournir quelques réponses au gouvernement et aux peuples autochtones?

**M. Cornell :** Il faudrait que je réfléchisse pendant deux jours avant de pouvoir répondre à ce genre de question. Deux ou trois idées me sont venues à l'esprit, l'une est tout à fait conforme aux remarques que j'ai faites ce soir, c'est de vous assurer de ne pas limiter pas votre étude aux entreprises et au développement économique. Cela ne veut pas dire que vous devriez seulement étudier la gouvernance, mais étudiez aussi les systèmes de gouvernance qui, d'après notre expérience, sont des facteurs déterminants du succès et du développement économique. Il ne suffit pas simplement de rencontrer et de parler avec les gens des milieux d'affaires. Il faut essayer de comprendre la façon dont ces entreprises fonctionnent.

Je vous recommanderais aussi d'examiner les expériences positives et les expériences négatives. Aux États-Unis, les responsables des initiatives stratégiques vont généralement sur le terrain pour confronter les problèmes. Le président Clinton est allé à Pine Ridge, l'un des endroits les plus pauvres aux États-Unis, pour essayer de comprendre la situation qui prévaut dans une contrée indienne. Il faut aller à Pine Ridge, mais il faut aussi visiter d'autres collectivités, comme Flathead, pour comprendre la situation. Assurez-vous d'examiner les pires situations, mais aussi les meilleures afin de déterminer systématiquement ce qui est différent dans ces endroits.

Vous n'avez pas le temps qu'il faut pour faire cela, mais pendant plusieurs années nous avons écouté avant de commencer à parler.

**Le sénateur Watt :** Combien d'années?

**M. Cornell :** Plusieurs. Les décideurs politiques n'ont pas le temps dont disposent les universitaires pour étudier ces problèmes de manière approfondie, mais je pense qu'il est important d'écouter pour essayer de comprendre le monde à partir de leur point de vue. Quelquefois, cela peut même se limiter à ce qui constitue une réussite ou non. Ce que je qualifierais de réussite peut ne pas en être une pour d'autres personnes. Ce qui peut ne pas être intéressant pour moi peut être une réalisation extraordinaire à leurs yeux. Dans deux jours, j'aurai beaucoup plus de choses à vous dire, monsieur.

**Le président :** Finalement, quand nous examinons le sujet et la documentation qui pourrait s'appliquer et qui serait pertinente, nous nous apercevons qu'il n'y a pas eu beaucoup de travail fait au Canada. Nous avons vu votre étude, le travail que vous avez

had done in the States. Perhaps you know some professors or colleagues that are doing similar work in Canada that we can perhaps approach?

**Mr. Cornell:** I am not really aware of very much. A couple of things that come to mind, a professor named Cynthia Chataway has been working on some aspects of governance issues. Someone in the room may know the university affiliation. I do not, off the top of my head.

It is just getting off the ground, but I think the First Nations Governance Centre that is just being born under the leadership of Herb George from British Columbia is a very interesting initiative that has its eye on exactly the right ball; that is, on governance issues. They appreciate good research. They are not a research organization, but they are trying to generate good research by other people. We have done some work for them.

My sense is that at a few universities with which I am acquainted, such as Simon Fraser and some others, there is interest in this area of study, but I have not yet seen very much in the way of actual productivity that I would say is right on point. I am afraid I cannot direct you anywhere. That may reflect the limitations of my own experience here.

**The Chairman:** Professor Cornell, I want to thank you on behalf of the committee for your presentation and for coming to Canada to deliver it. All that you have said is enlightening and will help us very much in our study.

**Mr. Cornell:** Thank you for inviting me, I appreciate it.

The committee adjourned.

fait aux États-Unis. Peut-être connaissez-vous quelques professeurs ou collègues qui ont fait un travail similaire au Canada et que nous pourrions peut-être contacter?

**M. Cornell :** Je ne crois pas qu'il y en ait beaucoup. Je pense à un professeur nommé Cynthia Chataway qui a travaillé sur certains aspects de la gouvernance. Quelqu'un ici présent peut connaître l'affiliation avec une université. Elle ne me vient pas à l'esprit.

Je crois que le Centre de gouvernance des Premières nations qui vient d'être fondé sous la direction de Herb George de Colombie-Britannique est une initiative très intéressante car son objectif est exactement ce qu'il faut : les questions liées à la gouvernance. Le personnel de ce centre apprécie la bonne recherche. Ce n'est pas un organisme de recherche, mais ils encouragent la bonne recherche. Nous avons fait du travail pour ce centre.

Il me semble que quelques universités que je connais, comme Simon Fraser et certaines autres s'intéressent à ce domaine d'études, mais je n'ai pas encore vu grand-chose au plan d'une réelle productivité que je qualifierais de pertinente. Je crains de ne pouvoir vous recommander qui que ce soit. Cela peut être une indication des limites de ma propre expérience dans ce domaine.

**Le président :** Professeur Cornell, au nom du comité, je tiens à vous remercier pour votre témoignage et d'être venu nous le présenter au Canada. Tout ce que vous avez dit est enrichissant et nous aidera beaucoup dans notre étude.

**M. Cornell :** Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Wednesday, November 17, 2004**

*Dalhousie University:*

Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health  
Research Program.

**Wednesday, November 24, 2004**

*First Nations Fiscal Institutions Initiative:*

C.T. (Manny) Jules, Spokesperson.

**Wednesday, December 1, 2004**

*Harvard Project on American Indian Economic Development:*

Professor Stephen Cornell, Co-Director.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 17 novembre 2004**

*Université Dalhousie :*

Fred Wien, professeur, directeur, Atlantic Aboriginal Health  
Research Program.

**Le mercredi 24 novembre 2004**

*Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations*

C.T. (Manny) Jules, porte-parole.

**Le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004**

*Harvard Project on American Indian Economic Development :*

Stephen Cornell, professeur, codirecteur.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

Tuesday, December 7, 2004  
Wednesday, December 8, 2004  
Wednesday, December 14, 2004 (in camera)

Le mardi 7 décembre 2004  
Le mercredi 8 décembre 2004  
Le mardi 14 décembre 2004 (à huis clos)

### Issue No. 3

### Fascicule n° 3

#### Fourth, fifth and sixth meetings on:

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

#### Quatrième, cinquième et sixième réunions concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique au Canada

#### INCLUDING:

THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Budget 2004-2005 for Special Study — involvement of  
aboriginal communities and business in economic  
development activities)

#### Y COMPRIS :

LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget 2004-2005 — Étude spéciale concernant la  
participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique)

#### WITNESSES:

(See back cover)

#### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Angus Buchanan, P.C. Christensen Fitzpatrick Gustafson	* Kinsella (or Stratton) Léger Mercer Pearson Trenholme Counsell Watt
--	---

### \*Ex Officio Members

(Quorum 4)

#### *Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mercer substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*December 2, 2004*).

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*December 6, 2004*).

The name of the Honourable Senator St. Germain, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Forrestall (*December 7, 2004*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*December 7, 2004*).

The name of the Honourable Senator Christensen substituted for that of the Honourable Senator Banks (*December 8, 2004*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Angus Buchanan, C.P. Christensen Christensen Fitzpatrick Gustafson	* Kinsella (ou Stratton) Léger Mercer Pearson Trenholme Counsell Watt
---	---

### \*Membres d'office

(Quorum 4)

#### *Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Mercer est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 2 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain, C.P. (*le 6 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Forrestall (*le 7 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks est substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 7 décembre 2004*).

Le nom de l'honorable sénateur Christensen est substitué à celui de l'honorable sénateur Banks (*le 8 décembre 2004*).



# MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 7, 2004  
(7)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Forrestall, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, and Watt (7).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

## WITNESSES:

*University of Regina:*

Bob Anderson, Associate Professor, Faculty of Administration.

*Dogrib Treaty 11 Council:*

John B. Zoe, Chief Negotiator;

Alexis Arrowmaker, Elder Advisor;

Harry Simpson, Elder Advisor;

Bertha Rabesca-Zoe, Legal Counsel;

James Rabesca, Interpreter.

Mr. Anderson made a statement and answered questions.

At 10:16 a.m., the committee suspended.

At 10:18 a.m., the committee resumed the meeting.

Mr. Zoe and Mr. Arrowmaker each made a statement, the latter interpreted in English by Mr. Rabesca, and, with Mr. Simpson and Ms. Rabesca-Zoe, answered questions.

At 11:17 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

# PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 7 décembre 2004  
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 30, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Forrestall, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston et Watt (7).

*Également présents :* Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2, en date du mercredi 17 novembre 2004.*)

## TÉMOINS :

*Université de Regina :*

Bob Anderson, professeur agrégé, Faculté d'administration.

*Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 :*

John B. Zoe, négociateur en chef;

Alexis Arrowmaker, aîné-conseiller;

Harry Simpson, aîné-conseiller;

Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique;

James Rabesca, interprète.

M. Anderson fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 16, la séance est suspendue.

À 10 h 18, la séance reprend.

MM. Zoe et Arrowmaker font chacun une déclaration, et celle de ce dernier est interprétée en anglais par M. Rabesca. Ils répondent aux questions avec l'aide de M. Simpson et de Mme Rabesca-Zoe.

À 11 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, December 8, 2004

(8)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:24 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (7).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESS:

*Australian National University:*

Professor Jon Altman, Director, Centre for Aboriginal Economic Policy Research.

Mr. Altman made a statement via videoconference and answered questions.

At 6:45 p.m., Senator St. Germain, P.C., took the Chair.

At 7:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, December 14, 2004

(9)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera at 9:42 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Lisa Patterson, Mary Hurley and Frédéric Beauregard-Tellier, analysts.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, November 17 for the full text of the Order of Reference.*)

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 2004

(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 24, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (7).

*Également présente :* Lisa Patterson, de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2, en date du mercredi 17 novembre 2004.*)

TÉMOIN :

*Université nationale d'Australie :*

Jon Altman, professeur et directeur, Centre de recherche sur les politiques économiques autochtones.

M. Altman fait une déclaration par vidéoconférence et répond aux questions.

À 18 h 45, le sénateur St. Germain, C.P., occupe le fauteuil.

À 19 h 46, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 14 décembre 2004

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 42, dans la pièce 160-S, de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, C.P. et Watt (6).

*Également présents :* Lisa Patterson, Mary Hurley et Frédéric Beauregard-Tellier, analystes, de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2, en date du mercredi 17 novembre 2004.*)

Pursuant to rule 92(2)(e) of the *Rules of the Senate*, the committee considered a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

At 10:20 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du *Règlement du Sénat*, le comité fait l'étude d'un projet d'ordre du jour.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

À 10 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*



**REPORT OF THE COMMITTEE**

Tuesday, December 14, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, November 4, 2004, to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada, respectfully requests that it be empowered to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary, and to adjourn from place to place within Canada and to travel inside Canada, for the purpose of such study.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*Le président,*

NICK G. SIBBESTON

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mardi 14 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004 à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada, demande respectueusement que le comité soit autorisé à retenir les services de conseillers juridiques et techniques et de tout autre personnel jugé nécessaire, ainsi qu'à s'ajourner d'un lieu à l'autre au Canada et de voyager à l'intérieur du Canada aux fins de ses travaux.

Conformément au Chapitre 3:06, article 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES**

**SPECIAL STUDY ON INVOLVEMENT OF ABORIGINAL  
COMMUNITIES AND BUSINESSES IN ECONOMIC  
DEVELOPMENT ACTIVITIES IN CANADA**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2005**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday,  
November 4, 2004:

The Honourable Senator Sibbeston moved, seconded by  
the Honourable Senator Pearson:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal  
Peoples, in accordance with rule 86(1)(q) of the Senate, be  
authorized to examine and report on the involvement of  
Aboriginal communities and businesses in economic  
development activities in Canada. In particular, the  
Committee shall be authorized to investigate elements that  
enable Aboriginal communities and businesses to succeed  
and obstacles to their achievement in all areas of the  
economy, including but not limited to: large-scale industrial  
developments such as pipelines; non-renewable resource  
developments in oil, gas and mining; renewable resource  
development; tourism; business services; and other related  
matters.

That the committee report to the Senate no later than  
December 31, 2006.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES**

**ÉTUDE SPÉCIALE CONCERNANT LA PARTICIPATION  
DES PEUPLES ET ENTREPRISES AUTOCHTONES AUX  
ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET  
POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2005**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 4 novembre 2004:

L'honorable sénateur Sibbeston propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Pearson

Que le Comité sénatorial permanent des peuples  
autochtones soit autorisé, en conformité avec  
l'alinéa 86(1)q) du Règlement, à étudier, afin d'en faire  
rapport, la participation des peuples et entreprises  
autochtones aux activités de développement économique  
au Canada. En particulier, que le Comité soit autorisé à  
analyser les éléments propices à leur succès et les obstacles à  
leur réalisation dans tous les secteurs de l'économie,  
notamment mais sans s'y limiter, les projets industriels de  
grande envergure comme les pipe-lines, l'exploitation des  
ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les  
ressources minières, l'exploitation des ressources  
renouvelables, le tourisme, les services aux entreprises et  
les domaines connexes;

Que le Comité présente son rapport au Sénat au  
plus tard le 31 décembre 2006.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 15,300
Transportation and Communications	87,655
All Other Expenditures	<u>3,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 105,955</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on Wednesday, November 17, 2004.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date	Nick G. Sibbeston Chair, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples
------	--

Date	George Furey Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration
------	--

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	15 300 \$
Transports et communications	87 655
Autres dépenses	<u>3 000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>105 955 \$</b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le mercredi 17 novembre 2004.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date	Nick G. Sibbeston Président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones
------	--

Date	George Furey Président du Comité permanent de la région interne, des budgets et de l'administration
------	---



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES  
SPECIAL STUDY ON INVOLVEMENT OF ABORIGINAL COMMUNITIES AND  
BUSINESSES IN ECONOMIC DEVELOPMENT ACTIVITIES IN CANADA**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2005**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

<b>1. Communications Consultant</b>	\$ 2,500	
(5 days @ \$500 per day)		
<b>2. Working meals (20 @ \$400 each)</b>	8,000	
<b>3. Registration fees - conferences and seminars (4 fees @ \$700)</b>	2,800	
<b>4. Breakfast meetings and other informal meetings with aboriginal communities spokespersons</b>	1,000	
<b>5. Hospitality</b>	<u>1,000</u>	
<b>Total - Professional and Other Services</b>		<b>\$ 15,300</b>

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

**1. Travel expenses for fact-finding mission**

Travel to Yellowknife and Inuvik (NWT) for fact finding mission  
(including on-site visits)

6 Senators, 1 Committee Clerk, 2 researchers (9 individuals)

**i) Air transport**

(Ottawa-Edmonton-Yellowknife-Inuvik-Yellowknife-Ottawa)

(6 x \$6,165) + (3 x \$5,610) \$ 53,820

**ii) Ground transportation**

(12 taxis x 9 x \$25 = \$2,700) 2,700

**iii) Charter plane — Yellowknife to Diavik Diamond Mines 4,500**

**iv) Hotel accommodations**

(5 nights x 9 x \$150) 6,750

**v) Per diems**

(6 days x 9 x \$86/day) 4,645

72,415

**2. Displacement fees for seminars and conferences**

For conferences and seminars not yet determined. Funds allocated to allow for one or more members of the Committee to participate in different events related to its mandate.

**Air transport:**

2 people x 2 conferences x \$3,000 12,000

**Ground transport:**

2 people x 2 conferences x \$25 x 4 taxis 400

**Per diem and out of pocket:**

2 people x 2 conferences x \$75/day x 3 days 900

**Lodging:**

2 people x 2 conferences x \$180 x 2 nights 1,440

14,740

500

**3. Messenger Services**

**Total — Transportation and Communications**

**\$ 87,655**

**ALL OTHER EXPENDITURES**

<b>1. Rental</b>	\$ 1,000	
Meeting room in Yellowknife and Inuvik		
<b>2. Publications</b>	1,000	
<b>3. Miscellaneous</b>	<u>1,000</u>	
<b>Total — All Other Expenditures</b>		<b>\$ 3,000</b>

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, Director of Finance

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES  
ÉTUDE SPÉCIALE CONCERNANT LA PARTICIPATION DES PEUPLES ET  
ENTREPRISES AUTOCHTONES AUX ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2005**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

<b>1. Conseiller en communications</b>	2 500 \$	
(5 jours à 500 \$)		
<b>2. Repas de travail (20 à 400 \$ chacun)</b>	8 000	
<b>3. Frais d'inscription — conférences et colloques (4 inscriptions à 700 \$ chacune)</b>	2 800	
<b>4. Déjeuners de travail et autres rencontres informelles avec les principaux porte-parole des communautés autochtones</b>	1 000	
<b>5. Hospitalité</b>	<u>1 000</u>	
<b>Total — Services professionnels et autres</b>		<b>15 300 \$</b>

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

<b>1. Frais de voyage pour mission d'enquête</b>		
Déplacement à Yellowknife et à Inuvik (T. N.-O.) incluant des visites sur place)		
6 sénateurs, 1 greffier, 2 analystes (9 personnes)		
<b>i) Transport aérien:</b>		
(Ottawa-Edmonton-Yellowknife-Inuvik-Yellowknife-Ottawa)		
(6 x 6 165 \$) + (3 x 5 610 \$)	53 820 \$	
<b>ii) Transport au sol:</b>		
12 taxis x 9 x 25 \$ = 2 700	2 700	
<b>iii) Avion nolisé pour visite de la mine de diamants Diavik 4 500</b>		
<b>iv) Hébergement</b>		
5 nuits x 9 x 150 \$ = 6 750	6 750	
<b>v) Indemnités journalières et imprévus</b>		
9 personnes x 6 jours x 86 \$/jour	<u>4 645</u>	
		72 415
<b>2. Frais de déplacement pour séminaires et conférences</b>		
Pour conférences et colloques à déterminer. Les fonds sont prévus pour permettre à un ou des membres désignés de participer à des événements liés au mandat du comité.		
<b>i) Transport aérien:</b>		
2 personnes x 2 conférences x 3 000 \$	12 000	
<b>ii) Transport au sol:</b>		
2 personnes x 2 conférences x 25 \$ x 4 taxis	400	
<b>iii) Indemnités journalières et imprévus:</b>		
2 personnes x 2 conférences x 75 \$/jour x 3 jours	900	
<b>iv) Hébergement:</b>	900	
2 personnes x 2 conférences x 180 \$ x 2 nuits	<u>1 440</u>	
		14 740
<b>3. Services de messagerie</b>		<u>500</u>
<b>Total — Transports et communications</b>		<b>87 655 \$</b>



**AUTRES DÉPENSES**

<b>1. Location</b>	1 000 \$	
Salles de réunion à Yellowknife et à Inuvik		
<b>2. Publications</b>	1 000	
<b>3. Divers</b>	<u>1 000</u>	
<b>Total — Divers</b>		<b>3 000 \$</b>

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Hélène Lavoie, directrice des Finances

\_\_\_\_\_  
Date

# APPENDIX (B) TO THE REPORT

Tuesday, December 14, 2004

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2005 for the purpose of its special study on involvement of aboriginal communities and business in economic development activities, as authorized by the Senate on Thursday, November 4, 2004. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 11,900
Transportation and Communications	35,699
Other Expenditures	<u>2,500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 50,099</b>

(includes reduced funding for a fact-finding mission and conference attendance).

Respectfully submitted,

*Le président,*

GEORGE FUREY

*Chair*

# ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le mardi 14 décembre 2004

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2005 aux fins de leur Étude spéciale concernant la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004. Le budget approuvé se lit comme suit:

Services professionnels et autres	11 900 \$
Transports et communications	35 699
Autres dépenses	<u>2 500</u>
<b>TOTAL</b>	<b>50 099 \$</b>

(y compris des fonds réduits pour participer aux conférences et à une mission d'étude).

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, December 7, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston (Chairman)** in the chair.

*[Editor's Note: Some evidence was presented through a Dogrib interpreter.]*

*[English]*

**The Chairman:** We would welcome Professor Anderson who is from the University of Regina in the faculty of administration. Professor Anderson has done research on entrepreneurship and economic development, resource management and sustainable development, Aboriginal land claims and economic development and corporate Aboriginal alliance, all the topics in which we have an interest. Welcome to our committee and please feel free to proceed with your presentation.

**Mr. Bob Anderson, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Regina:** I am pleased to be here. My letter of invitation indicated that I might be able to assist you in arriving at a theoretical framework and/or developing a workable approach to your upcoming study of involvement of Aboriginal people in economic development. Perhaps I can offer something on both.

Of course, you are more than capable of tackling the second item, so most of my submission will deal with the theoretical perspective, something I have been wrestling with as part of the research and writing I have been doing. The theoretical perspective has been developed in an indigenous context, but it can be generalized to include community development in the new economy.

Before my current term at the University of Regina, I spent 10 years with the Saskatchewan Indian Federated College, now the First Nations University of Canada. That is a terrific new building. It is a small version of your Museum of Civilization and it was designed by the same architect. I have been working with Aboriginal people and Aboriginal development for a number of years.

Not a lot has been written on the topic of indigenous economic development, although more is now being written. The literature is hard to find. The field is fairly small but growing. We will launch a new journal on indigenous development in the new year at a conference in February in Australia that will provide an outlet for more material. As an academic, I have worked on that for about five years. I have had a few SSHRC grants and have

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans le but d'examiner, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et des entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston (président)** occupe le fauteuil.

*[Note de la rédaction : Une partie du témoignage a été présentée en dène par l'entremise d'un interprète.]*

*[Traduction]*

**Le président :** Nous souhaitons la bienvenue à M. Anderson, de la faculté d'administration de l'Université de Regina. M. Anderson a effectué des recherches sur l'entrepreneuriat et le développement économique, la gestion des ressources et le développement durable, les revendications territoriales et le développement économique des Autochtones, ainsi que les alliances entre les entreprises et les Autochtones. Ce sont tous des sujets auxquels nous nous intéressons. Bienvenue à notre comité. Je vous cède la parole.

**M. Bob Anderson, professeur agrégé, Faculté d'administration, Université de Regina :** Je suis heureux de vous rencontrer. Vous me demandiez, dans la lettre d'invitation, de vous aider à définir un cadre théorique ou à mettre au point une méthode de pratique pour votre prochaine étude sur la participation des Autochtones au développement économique. Je peux peut-être faire les deux.

Bien entendu, comme vous êtes amplement en mesure de vous occuper du deuxième point, je vais mettre l'accent sur le premier, soit la perspective théorique, un sujet que j'ai abordé dans le cadre de mes travaux et de mes articles. La perspective théorique s'applique au contexte autochtone; elle peut toutefois s'étendre au développement communautaire dans la nouvelle économie.

Avant de me retrouver à l'Université de Regina, j'ai enseigné pendant 10 ans au Saskatchewan Indian Federated College, aujourd'hui connu sous le nom d'Université des Premières nations du Canada. Celle-ci occupe un édifice neuf et merveilleux qui ressemble, mais en plus petit, au Musée des civilisations, puisque c'est le même architecte qui l'a conçu. Je travaille avec des Autochtones, et le développement économique autochtone est un sujet qui m'intéresse depuis plusieurs années.

Le développement économique des Autochtones n'a pas fait l'objet d'un grand nombre d'études. Toutefois, la question suscite, aujourd'hui, plus d'intérêt. Il demeure cependant difficile de trouver de l'information là-dessus. C'est un domaine plutôt restreint, mais qui prend de l'ampleur. Ainsi, nous comptons lancer une nouvelle publication sur le développement économique des Autochtones à l'occasion d'une conférence qui aura lieu en



approximately 50 papers and conference presentations in and around the subject.

My interest is the same as yours. If I were to write out what I am doing and compare that to the one-paragraph mandate that was sent to me as part of the package that you have for the next several years, they would be look quite similar. A group of researchers and I, working under the SSHRC grant, are looking for a theoretical perspective and doing research under that perspective to try to understand what it looks like for Aboriginal people to do economic development in the new economy. The theoretical perspective we have developed is based around that idea.

That was the material that I sent. It was long and probably considerably duller than you would want to read, but it was what I had at hand. I believe it has been circulated. It may assist with the theoretical perspective.

The gist is that the study of development is a new phenomenon. It has only been studied since the end of the Second World War, and there have been two streams of thought for most of that time. One is the modernization perspective that suggests that the only way that a community can develop is if it sheds all its traditional ways and becomes pretty much like everyone else. That is the key to development — to modernize and build institutions and to look like the western model. When that happens, development will follow.

The other school of thought that ran through the 1950s to the 1980s is one that says, a pox on that, it does not work. It used to work but it does not work now. What happens to communities that attempt to follow the path that led to the core nations being developed is that they develop a dependent relationship, one that is an appendage to the core economy, where the flows are all to the core, the wealth is all transferred to the core, and the marginal populations are kept in a dependent state. Those two things were part of the theoretical debate for most of the mid- and later decades of the 20th century.

Clearly, neither one of those is what Aboriginal people are talking about when they talk about development. They want the opposite of both. They want to develop their communities on their own terms, based on their traditions, around the process of redeveloping their communities and around self-governance, as opposed to self-government, and self-determination — the opposite of dependency. People are out there doing things that are working that contradict both of those theoretical packages.

The theory that we developed as part of our research was looking for a perspective on development where that could be done, that is, not lose traditional values and not shed all of the things that make a population distinct. Those things can be retained and built on, and you can still participate strongly in the new global economy. There is a theoretical development called

février 2005, en Australie. Cette publication fournira davantage de renseignements sur le sujet. Cela fait environ cinq ans que je participe au projet, grâce aux quelques subventions reçues du CRSH. J'ai réussi, par ailleurs, à mettre la main sur une cinquantaine d'articles et de discours qui traitent de la question.

Je m'intéresse aux mêmes questions que vous. En fait, mon mandat et celui que vous devez remplir au cours des prochaines années à venir, et qui ne tient qu'à un seul paragraphe, se recoupent. Je fais partie d'un groupe de chercheurs qui a obtenu une subvention du CRSH dans le but de définir une perspective théorique qui devrait nous permettre de comprendre comment le développement économique des peuples autochtones s'inscrit dans la nouvelle économie. La perspective théorique que nous avons élaborée s'appuie sur cette idée.

Il en est question, d'ailleurs, dans le document que je vous ai fait parvenir. Ce document est plutôt long et sans doute plus aride que ce que vous auriez aimé recevoir. Je pense qu'on vous l'a distribué. Il peut peut-être vous aider à définir le cadre théorique dont vous avez besoin pour votre étude.

Le fait est que le développement est un phénomène nouveau. Ce n'est que depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale que l'on s'intéresse à la question. Deux écoles de pensée ont dominé au cours de cette période. La première, soit la théorie de la modernisation, laisse entendre qu'une collectivité peut uniquement arriver à se développer si elle délaisse ses méthodes traditionnelles et imite les autres. C'est là la clé du développement — il faut se moderniser, se doter d'institutions, imiter le modèle occidental. Une fois cet objectif atteint, le développement sera possible.

La deuxième école de pensée, qui a dominé pendant les années 50 jusqu'aux années 80, soutient le contraire. Elle juge cette théorie dépassée. Les collectivités qui tentent de suivre le même cheminement que le noyau de pays qui se sont développés finissent par se retrouver dans une situation de dépendance. Elles ne constituent qu'une annexe de ce noyau économique vers lequel affluent toutes les richesses. Les populations marginales restent dans un état de dépendance. Ces deux éléments ont fait partie du débat théorique qui a eu cours pendant une bonne partie des années 50, et ce, jusque vers la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Manifestement, ces deux théories ne font pas partie du discours des peuples autochtones quand ils parlent de développement. Ils veulent en fait l'inverse. Ils veulent développer leurs collectivités comme ils l'entendent, en se fondant sur leurs traditions et en prônant l'autonomie administrative, par opposition à l'autonomie gouvernementale, et l'autodétermination — le contraire de l'état de dépendance. Or, il y a des faits concrets qui contredisent totalement ces deux théories.

Nous avons essayé, dans le cadre de nos travaux, de définir une théorie qui rend possible le développement tout en préservant les valeurs traditionnelles, les caractéristiques uniques d'un peuple. On peut protéger et renforcer ces caractéristiques tout en participant de façon active à la nouvelle économie mondiale. C'est ce que confirme la théorie dite « de régulation ». Cette

“regulation theory,” that say that is so. Part of this new economy involves a shift in the way it operates, and it accommodates a lot more local variation and individuality among people and groups.

Theoretically, it is entirely possible to argue that Aboriginal people and other people can develop in and along the ways they are doing. Certainly they can. However, theory should catch up to practice because it is clear, when you visit the communities with which I am familiar, such as the Osoyoos First Nation in the Okanagan Valley, or the Lac La Ronge First Nation in northern Saskatchewan, or the Muskeg Lake First Nation or Membertou — the list is endless — these communities are successfully doing economic development. That is where the exciting future will be. They are working very well.

There are many corporate Aboriginal partnerships. The group you will be hearing from next is part of the Aboriginal Pipeline Group. The Mackenzie Valley pipeline operates under a completely different set of circumstances from those outlined by the Berger commission. A whole different play is unfolding in the North around the Mackenzie Valley Pipeline which involves land rights, corporate Aboriginal partnerships and decisions about how to participate in the economy. This is a start to develop a theoretical perspective. I am not suggesting it would be yours, but if you are looking for a theoretical perspective, that one is out there.

**The Chairman:** The floor is open for questioning.

**Senator Christensen:** What would you say is the core that could be perceived as traditional economic development that could be then brought forward? What is the core that First Nations all have in common to some degree?

**Mr. Anderson:** There are many differences among groups. I believe there is a much stronger sense of collective responsibility. That is one of three factors. The other two are: a stronger sense of the economy and general life being mixed together, including things like sustainable development and the environment, not the economy and everything else but altogether including the economic activity; and the underlying package of Aboriginal rights that form a strong foundation and, probably, a real resource capacity base for people. Those three factors come to light.

**Senator Christensen:** How do you take those and translate them into national economic development practices?

**Mr. Anderson:** It is challenging because, even in a theoretical perspective, part of the argument is that much of what is done has to be sensitive to local and regional issues as opposed to national issues, which, in Canada, is normal. On a national level, it is a question of facilitating, recognizing land claims and other rights as a win-win proposition. The next group of witnesses has a wonderful land claim and is trying to build on that. Nationally, it is a policy of enablement and facilitation, allowing each group to find its own direction. It is a matter of issues of governance as opposed to government. How do you allow people to make

nouvelle économie suppose une nouvelle façon de faire les choses. Elle accorde une place plus large aux habitudes locales, au caractère distinct des peuples et des groupes.

En théorie, on pourrait soutenir que les peuples autochtones, entre autres, assurent déjà leur développement, ce qui est vrai. En effet, il est clair, quand on se rend dans des collectivités que je connais bien, comme la Première nation d'Osoyoos, dans la vallée de l'Okanagan, la Première nation du lac La Ronge, dans le nord de la Saskatchewan, ou encore la Première nation du lac Muskeg ou Membertou — la liste est longue — que certaines collectivités sont en mesure d'assurer leur développement économique. L'avenir dans leur cas s'annonce prometteur, parce qu'elle se débrouille fort bien.

Pour ce qui est des alliances entre les entreprises et les Autochtones, elles sont nombreuses. Vous allez entendre, sous peu, le témoignage d'une association qui fait partie du Aboriginal Pipeline Group. Le pipeline de la vallée du Mackenzie opère dans des circonstances qui sont bien différentes de celles décrites par la commission Berger. En effet, on est en train d'assister, dans le Nord, à un changement de politique entourant ce dossier, et ce, sur trois fronts : les droits fonciers, les partenariats entre les Autochtones et les entreprises, et la participation des Autochtones aux activités économiques. Ces critères peuvent servir de fondement à un cadre théorique. Je ne propose pas que vous les adoptiez, mais vous pourriez vous en inspirer.

**Le président :** Nous allons maintenant passer aux questions.

**Le sénateur Christensen :** À votre avis, quels sont les éléments qui pourraient contribuer à favoriser le développement économique traditionnel? Quels sont les points que les Premières nations partagent en commun, dans une certaine mesure?

**M. Anderson :** Les différences entre les groupes sont nombreuses. Ils ont un sens plus poussé de la responsabilité collective. Voilà pour le premier point. Ensuite, ils estiment que l'économie et la vie en général sont étroitement liées, autrement dit que le développement durable et l'environnement font partie intégrante de l'économie, et enfin, que les droits autochtones fondamentaux constituent une assise solide, et sans doute, une base de ressources pour les nations. Ce sont les trois éléments qui me viennent à l'esprit.

**Le sénateur Christensen :** Comment peut-on intégrer ces éléments à un cadre national de développement économique?

**M. Anderson :** C'est difficile parce que, même dans le contexte d'une perspective théorique, il faut accorder une large place aux intérêts locaux et régionaux par opposition aux intérêts nationaux, chose tout à fait normale au Canada. À l'échelle nationale, il faut faciliter, reconnaître les revendications territoriales et autres droits puisque cette solution ne fait que des gagnants. Le prochain groupe de témoins que vous allez entendre a présenté une revendication territoriale fort intéressante. À l'échelle nationale, il faut adopter une politique qui permet à chaque groupe de suivre son propre cheminement. Il



decisions about how to use their own resources and control them within a national government without curtailing their decisions too much? It is more of a framework issue.

**Senator Christensen:** How do you put the framework on that because large projects, such as those the Northwest Territories and Yukon are facing on pipelines, which are national and international and joint venturing, involve large companies on a band or First Nation to First Nation basis. Time is money to these large companies and they want to move quickly. How can we help the First Nations in their efforts to make the larger companies understand the differences?

**Mr. Anderson:** In our research, we are pursuing that area. Corporations are far further ahead than we give them credit for in terms of understanding what they need to do. There are terrific companies out there which, when you identify what they did wrong, improve what they do. Shell in Nigeria, for example, had a horrible reputation but Shell's new chairman, with a wonderful new Shell policy on working with Aboriginal people, is improving the situation.

Corporations are ready for this. To some extent, corporations are saying that, if everyone else would get this worked out, they could move quicker. They tend to point at government more than Aboriginal people. The Aboriginal experience with joint ventures is strong.

Reference to case studies will be key to what you do. A tremendous number of case studies can be put forward to demonstrate best practices, such as, First Nations and Cameco, the Indian band Osoyoos and Vincor, a wine producer. There is also the number of joint ventures that PCL Construction has across the country with Aboriginal people.

There is a strong capacity and willingness on the Aboriginal side to form these joint ventures. It fits that theoretical perspective. It fits the new economy argument that says corporations in the new economy are more likely to be willing to partner and need to partner, to network, and to develop the capacity to form relationships as opposed to control the entire operation from start to finish. The theoretical perspective has something to offer because it is timely. A lot of that is now in place as a model. I do not think that anything needs to be done as a national policy so much as an education and a practice spreading process, a story telling process. There are terrific things going on all over.

**Senator Christensen:** One of the problems when you get into joint venturing in large projects and even medium projects is that it is easy to pay a lot of money to a First Nation to joint venture and that is where it stops. Jobs may be promised but they are lower-end jobs. There is no training or mentoring to assist people

est question ici de gouvernance, non de gouvernement. Comment peut-on amener les Autochtones à prendre des décisions au sujet de l'utilisation et de la gestion de leurs ressources à l'intérieur d'un gouvernement national, sans trop intervenir dans le processus décisionnel? Il faut élaborer un cadre.

**Le sénateur Christensen :** Comment peut-on justement élaborer un cadre quand on sait que les gros projets de pipeline, comme ceux envisagés dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, des projets d'envergure nationale et internationale, des projets de coentreprise, reposent sur la participation de grandes sociétés qui doivent conclure des alliances avec des bandes ou des Premières nations? Pour ces grandes sociétés, le temps, c'est de l'argent. Elles n'ont pas de temps à perdre. Comment pouvons-nous aider les Premières nations à sensibiliser les grandes sociétés aux différences qui existent?

**M. Anderson :** C'est quelque chose que nous sommes en train d'examiner. Les sociétés ont fait beaucoup plus de progrès qu'on ne le pense à ce chapitre, car elles savent davantage ce qu'on attend d'elles. Il y a des entreprises extraordinaires qui, lorsqu'elles commettent des erreurs, n'hésitent pas à les corriger. La compagnie Shell, au Nigeria, avait une réputation terrible. Or, le nouveau président a adopté une merveilleuse politique qui favorise la collaboration avec les peuples autochtones. Il est en train de changer les choses.

Les grandes sociétés sont prêtes à faire plus. Elles laissent entendre, dans une certaine mesure, que si les autres intervenants faisaient leurs devoirs, elles pourraient agir plus rapidement. Elles ont tendance à montrer du doigt le gouvernement et non les peuples autochtones. Les Autochtones ont une grande expérience des coentreprises.

Les études de cas peuvent, à cet égard, être très utiles. En effet, il existe de nombreuses études de cas qui peuvent servir de modèles à suivre. Mentionnons, par exemple, la collaboration entre les Premières nations et Cameco, la bande indienne d'Osoyoos et Vinco, un producteur de vin, les coentreprises auxquelles participent PCL Construction, à l'échelle du pays, et les Autochtones.

Les Autochtones sont prêts à participer à des projets de coentreprise. Cette volonté cadre avec la perspective théorique, le principe de l'économie nouvelle qui laisse entendre que les grandes sociétés sont beaucoup plus susceptibles d'établir des partenariats et des réseaux, de créer des alliances, et non d'exercer seules un contrôle sur toutes les opérations, du début à la fin. La perspective théorique a fait ses preuves, car il existe déjà plusieurs modèles en place. Il n'est pas nécessaire d'adopter une politique nationale; il faut plutôt entreprendre une campagne de sensibilisation sur les modèles à suivre. On est en train d'accomplir des choses extraordinaires dans tous les secteurs.

**Le sénateur Christensen :** Le problème, quand on crée une coentreprise dans le cadre de projets de grande et même de moyenne envergure, c'est qu'une fois qu'on a versé beaucoup d'argent aux Premières nations, plus rien ne se passe. On promet des emplois, sauf que ce sont des emplois mal rémunérés. Il n'y a



to improve their skills so that they can move up. A lot of money is thrown at it, but it is tokenism. That is not good. How do you overcome that?

**Mr. Anderson:** The companies that are effective do it themselves. I am thinking of Cameco and the shift, over time, in their attitude. They now claim that their ability to work with local communities, indigenous or otherwise, is key to their strategic success. That ability allows them to get licenses all around the world to do resource exploration. They point to their record and policies that address those things. That is not to say most companies do, a lot of companies do not.

With the Conference Board, we are conducting a best practices survey among corporations because there are state-of-the-art programs out there that do the right things. The companies that do them find them to be a strategic advantage. The company moves from the “do-good” pile to the “do-well” pile. Hewlett Packard is an example of that. The company wants to do well and it has decided that working well with local communities is the secret to doing well as a company. Almost as a natural outcome of that, you do good things in the community because you are doing better things for your company. That is starting to spread in the literature and is part of the theory. That process can be brought out in your research.

**Senator Christensen:** Could you provide a list of the companies that do that well, so that we may ask for copies of their policies?

**Mr. Anderson:** Yes. You could contact the people from the Canadian Council for Aboriginal Business. The council is a corporate group, a group of Canadian corporations, and they have the PAR program, Progressive Aboriginal Relations. That program is an early attempt to set up an ISO-like arrangement for good corporate Aboriginal relations. They have done a lot of work on that and I think their people would be pleased to come in and speak to you about what they are doing. They are trying to find out what comprises the best package — what it looks like, with all the personnel issues that bring people up through management. That group could assist you.

**Senator Gustafson:** I have a bit of a chip on my shoulder. I see another new skyscraper being built beside where I live and I know it will comprise hundreds of offices filled with people who will not get long-term pensions. What appears to be happening — and I wonder if this is happening in our native communities — is that contract work is preferable. Everyone is working under contract, and they will not get any long-term benefits. They will have no long-term pensions. I find that, in the Aboriginal community, the same situation applies as that which applies to farmers. They are

pas de formation, d'encadrement pour aider les gens à améliorer leurs compétences pour qu'ils puissent progresser. On investit beaucoup d'argent dans ces projets, mais c'est un geste purement symbolique qui n'aboutit à rien. Comment peut-on venir à bout de ce problème?

**M. Anderson :** Les entreprises qui sont efficaces le font elles-mêmes. Prenons l'exemple de Cameco qui, au fil des ans, a changé d'attitude. Elle soutient maintenant qu'elle est en mesure de travailler avec les collectivités locales, autochtones ou autres, et que c'est là que réside la clé de son succès. Cette collaboration lui permet d'obtenir des permis et d'entreprendre des projets d'exploration des ressources dans tous les pays du monde. Elle n'hésite pas à mettre en évidence son bilan, les politiques qu'elle a adoptées. Toutefois, ce ne sont pas toutes les entreprises qui agissent de la sorte. Beaucoup ne le font pas.

Nous sommes en train, de concert avec le Conference Board, de mener un sondage sur les pratiques exemplaires, parce que certaines sociétés offrent des programmes exceptionnels qui sont très efficaces. Les sociétés qui mettent en place de tels programmes bénéficient d'un avantage stratégique, puisqu'elles arrivent ainsi à obtenir de meilleurs résultats. Prenons l'exemple de Hewlett Packard. La compagnie a décidé que si elle veut améliorer sa performance, elle doit collaborer avec les collectivités locales. Cette démarche vous amène presque tout naturellement à accomplir des choses positives au sein de la collectivité parce que la situation de l'entreprise s'améliore. Ces résultats sont de plus en plus documentés. Vous pourriez mettre l'accent sur ce facteur dans vos travaux de recherche.

**Le sénateur Christensen :** Pouvez-vous nous fournir une liste des entreprises qui obtiennent de bons résultats, pour que nous puissions leur demander de nous fournir une copie de leurs politiques?

**M. Anderson :** Oui. Vous pourriez communiquer avec le Conseil canadien pour le commerce autochtone, qui compte dans ses rangs des sociétés canadiennes qui participent au programme de relations progressives avec les Autochtones. Ce programme, qui en est encore à ses débuts, vise à mettre en place un protocole qui s'inspire de la norme ISO pour favoriser les bonnes relations entre les entreprises et les Autochtones. Ils y ont déjà consacré beaucoup d'efforts, et je pense que le Conseil accepterait volontiers de venir vous en parler. Ils essaient en fait de définir les meilleures pratiques — en quoi elles consistent, et d'englober dans celles-ci la gestion des ressources humaines. Ce groupe pourrait vous aider.

**Le sénateur Gustafson :** Il y a une chose que j'ai du mal à accepter. On est en train de construire une autre tour à côté de mon immeuble. Je sais qu'elle va accueillir des centaines de bureaux qui seront remplis de personnes qui n'auront pas droit à des prestations de pension à long terme. On semble — et je ne sais pas si les collectivités autochtones vivent la même chose — privilégier le travail à contrat. Les employés sont tous des contractuels. Ils ne bénéficient pas d'avantages à long terme; ils n'auront pas droit à des prestations de pension à long terme. Les

hard working. Working on a pipeline on a cold day is no fun. That is a real job. I do not think that those people are being looked after.

I would like to hear what you have to say. I believe we are moving farther away from looking after people. The oil fields have been booming as a result of the high cost of oil but most employment is under contract. The minute the boom is over they say, "Thanks. Take your truck and find another job."

**Mr. Anderson:** It is a mixed blessing. That is a characteristic of the new economy. Aboriginal communities are turning contracting out into a plus because they are finding that corporations are willing to do exactly what they say.

That is serving as a powerful opportunity for Aboriginal communities to develop companies in capacity. What they do within their companies is avoid that sort of problem. Senator Christensen asked what makes Aboriginal companies different. I would say that at least some of them have different policies toward employment and the way they treat the community. You can translate the corporate, "get the job done and abandon the place immediately," through subcontracts to an Aboriginal group. They can translate what would have been ethereal benefits into lasting benefits. They are trying to apply that to the employment in the diamond mines in the North. BHP Billiton and Rio Tinto, the two companies behind Diavik and Ekati in the North, are contracting out a great deal of work in the five communities around the diamond mines. The work is such that, after the diamonds are extracted and all is cleaned up, the companies would leave and the communities would be no better off than before, and probably worse off. Contracting out allows the communities to build economies that last after the diamond mines are finished. The very force you are talking about is creating good opportunities for Aboriginal communities to build companies. What they do with them depends on what we were talking about before.

**Senator Gustafson:** You are saying that they build an external umbrella company that takes care of details and offers, say, a long-term pension and some stability. That is not happening to the white community in the oil fields. Those people are on their own.

**Mr. Anderson:** That is partly due to the different purpose with which companies begin and the sense that the company is community owned. That is probably based on the recognition of Aboriginal land rights. Companies that are likely to develop the community and to offer employment and training prospects consciously to in with the idea of going beyond the diamond mine and building roads, for example, or to become a municipal contractor in other places.

Autochtones sont en train de vivre la même chose que les agriculteurs. Ce sont de gros travailleurs. Il n'est pas facile de construire un pipeline par temps très froid. Or, c'est le genre de travail que font ces gens. Je n'ai pas l'impression qu'on s'occupe d'eux.

J'aimerais avoir votre avis là-dessus. J'ai l'impression qu'on s'occupe de moins en moins des travailleurs. Les pétrolières font des profits mirobolants en raison du coût élevé du pétrole, mais la plupart des emplois sont à contrat. Une fois le boom terminé, elles vont dire aux travailleurs : « Merci. Prenez votre camion et allez-vous chercher un emploi ailleurs. »

**M. Anderson :** C'est vrai qu'il y a des inconvénients. C'est l'une des caractéristiques de la nouvelle économie. Les collectivités autochtones sont en train de tirer partie du travail à contrat, parce qu'elles constatent que les grandes sociétés sont prêtes à les écouter.

Elles en profitent pour créer leurs propres entreprises. Elles cherchent toutefois à éviter ce genre de situation au sein de leurs propres compagnies. Le sénateur Christensen voulait savoir ce qui distinguait les entreprises autochtones des autres. Certaines, à tout le moins, adoptent des politiques différentes à l'égard de l'emploi, de la collectivité. Au lieu de faire comme les grandes entreprises qui, une fois le travail terminé, quitte les lieux immédiatement, elles donnent des contrats de sous-traitance à des groupes autochtones. Elles transforment les avantages éphémères en avantages durables. Elles essaient d'appliquer cette politique aux mines de diamants qui se trouvent dans le Nord. BHP Billiton et Rio Tinto, qui financent les projets Diavik et Ekati dans le Nord, donnent beaucoup de travail en sous-traitance aux cinq collectivités situées à proximité des mines de diamants. Le travail est tel que, une fois les diamants extraits et les sites nettoyés, les sociétés plient bagage et les collectivités finissent par se retrouver dans la même situation qu'avant, ou même pire. Le travail à contrat permet aux collectivités de renforcer leur économie pour qu'elle puisse continuer de fonctionner une fois que les mines de diamants ont fermé. Il faut donner aux collectivités autochtones les outils dont elles ont besoin pour créer des entreprises. Ce qu'elles en font dépend de tout ce que nous avons dit plus tôt.

**Le sénateur Gustafson :** Vous dites qu'elles créent une société parapluie qui s'occupe des détails et qui offre, par exemple, des prestations de pension à long terme, une certaine stabilité. Or, ce n'est pas du tout ce qui se passe dans le cas des travailleurs blancs présents dans les champs pétroliers. Ils doivent se débrouiller seuls.

**M. Anderson :** Cette situation est en partie attribuable au fait que les entreprises, dans un premier temps, sont créées dans un but différent. On a l'impression qu'elles appartiennent à la collectivité, probablement parce qu'elles reconnaissent les droits fonciers des Autochtones. Les entreprises qui sont susceptibles de développer la collectivité, de lui offrir des perspectives d'emploi et de formation, vont chercher non seulement à exploiter la mine de diamants et à construire des routes, par exemple, mais aussi à obtenir des contrats municipaux dans d'autres localités.

A little First Nation, English River, in northern Saskatchewan is a joint venture partner in a hard rock mine drilling company now. They did it as part of the opportunity to work with one of the uranium mines. Now they are part of a company that does the preliminary work on mines throughout the North. When one project, Cluff Lake Mine, died, the corporation left, but because of these company spin-offs, they have left behind some capacity in the North among the communities to continue the work. That characteristic of the new economy is turning out to be a terrific opportunity for some Aboriginal people to form their own businesses.

**Senator Gustafson:** Is the Aboriginal community receiving a portion of the resource to be able to do that?

**Mr. Anderson:** It depends on the circumstances. Most often there is corporate recognition such that "If we don't partner with the Aboriginal communities, we will not get it done." Quite often it is done through the environmental process, at least in the diamond mines. The two major corporations know that, if they want environmental approval, then they have to bring the communities on side, and they happen to be Aboriginal. The best way to proceed is to partner with the communities, and the communities want the opportunity to build more than simply entry-level jobs. Northern communities want to build economically. They want companies and capacity for the future and not just jobs. Communities will worry about how to do that. Companies do not have to worry about it. They can walk away when they are finished. Communities will build the roads and worry about the environmental issues. Communities will worry about trap lines being crossed. Communities will build a business around all of that.

Another one that works is in Meadow Lake, Saskatchewan, where the Meadow Lake Tribal Council has the forest licence management agreement from the provincial government for most of the northwest corner of the province. Millar Western, an Alberta pulp company, wanted to build a pulp mill. They said they would build the pipeline and install the surrounding fence; and then the tribal council could look after all of the things on the land under contract with them, such as road-building and making decisions about whether to clear-cut or patch-cut the forest. The company said they did not care how it was done. They simply wanted the logs delivered at the right capacity and price, and the tribal council could manage everything else. It has been a wonderful partnership.

There has been a great deal of argument within the Aboriginal community about how to log and there have been blockades, but all of it has been within the seven First Nations communities that compose the tribal council. The arguments have raised the points of traditional values, practices and how to deal with issues managed at the tribal council level. The pulp mill has managed to delegate all of the problematic issues that generally accompany

La Première nation d'English River, dans le nord de la Saskatchewan, participe à un projet de coentreprise avec une société d'exploitation minière de roche dure. Elle a profité de cette occasion pour prendre part à un projet d'exploitation de mines d'uranium. Elle fait maintenant partie de la compagnie qui s'occupe d'effectuer des travaux préliminaires sur les mines dans le Nord. Quand le projet de la mine Cluff Lake a pris fin, la société responsable a quitté les lieux, mais grâce à ces entreprises dérivées, les collectivités dans le Nord sont en mesure de poursuivre le travail. La nouvelle économie permet donc à certaines collectivités autochtones de créer leurs propres entreprises.

**Le sénateur Gustafson :** Est-ce que les collectivités autochtones ont toutefois accès à une partie des ressources?

**M. Anderson :** Cela dépend des circonstances. Souvent, la société est consciente du fait qu'elle n'accomplira rien si elle ne travaille pas en partenariat avec les collectivités autochtones. Très souvent, la collaboration se fait par l'entremise du processus environnemental, du moins en ce qui concerne les mines de diamant. Les deux grandes sociétés savent que si elles veulent que leurs projets soient acceptés sur le plan environnemental, elles doivent convaincre les collectivités autochtones de leur bien-fondé. La meilleure façon d'y arriver, c'est d'établir un partenariat avec les collectivités. Celles-ci veulent avoir l'occasion de faire plus que de créer des emplois au bas de l'échelle. Les collectivités dans le Nord veulent renforcer leur économie, se fonder des entreprises, assurer leur avenir et non pas uniquement se contenter de créer des emplois. Ce sont les collectivités qui doivent trouver une solution au problème, non pas les sociétés. Celles-ci peuvent partir une fois le travail terminé. Les collectivités, elles, doivent construire des routes et s'occuper des questions environnementales. Elles doivent voir à ce que les routes ne traversent leur territoire de piégeage. Elles doivent construire des entreprises autour de celui-ci.

Le conseil tribal du lac Meadow, en Saskatchewan, a conclu une entente avec le gouvernement provincial en vue d'assurer la gestion des ressources forestières dans la partie nord-ouest de la province. Millar Western, une usine de pâte de l'Alberta, souhaitait y construire une papetière. Elle était prête à construire le pipeline et à installer une clôture tout autour. Le conseil tribal, lui, pouvait s'occuper de toutes les autres questions, comme la construction de routes, et décider s'il y avait lieu de couper la forêt à blanc ou sur petites aires. L'unique chose qui l'intéressait, c'était que le bois soit livré à temps, que le prix soit juste et que le conseil tribal règle toutes les autres questions. C'était un partenariat idéal.

Il y a eu beaucoup de discussions au sein des collectivités autochtones entourant les opérations forestières. Des barrages routiers ont été érigés, mais le débat visait uniquement les sept Premières nations qui composent le conseil tribal. Les arguments portaient sur les valeurs traditionnelles, les pratiques, le règlement des dossiers gérés par le conseil tribal. La papetière a laissé à d'autres le soin de régler toutes les questions que suscitent



their kind of work. The people who would have raised the problems are dealing with them directly. Thus, it is a terrific model and it is repeated in many regions.

**Senator Gustafson:** “Globalization” is a big word, in my opinion, for what it is worth. Canada is falling behind in many areas. I am now turning my attention to agriculture. We do not have a clue about what is happening in the area of agriculture in a global sense with the Americans and Europeans, for example. Is there an effect on the Aboriginal community as to where we are moving or where we are not moving?

**Mr. Anderson:** That is interesting. The answer is almost the same as before. The very forces of globalization that appear to be a challenge are also present terrific opportunities. It is one of those processes whereby a success in one place leads to increased knowledge, ability and awareness.

It is interesting how much of this turns out to be working with corporations. In the end, corporations and governments are the face of the community, and I work from the community side. The Shell Corporation had a great deal of trouble in Nigeria. Eventually Shell learned and became more sensitive to the forces of a region.

Globalization also includes the civil sectors. Greenpeace and others are forcing changes upon corporations, which is one of the more promising aspects of globalization. It is not simply a case of corporations needing to “do good,” it is also a case of them needing to “do well.” In order to succeed it is increasingly apparent to corporations that they have to take into account the communities or the regions in which they work. It is not only the nations that they need be concerned about but also the local communities, because they can likely put them in conflict with the national government.

There is a story about the U’wa Nation in Colombia. The Colombian government wanted oil exploration in the territory of an indigenous group that did not want it. Occidental Petroleum Corporation and the Colombian government came to an agreement. The U’wa said “no,” and Occidental pulled out because it could not work the deal — although the government was on side — unless the U’wa was on side as well. Occidental determined that it could work in many other areas with the local communities and find a winning proposition.

Globalization increasingly sets up both sides: the possibility for some awful things to happen; and the opportunity for many good things to happen. The benefits and opportunities depend on the circumstances in a particular place.

**Senator Gustafson:** It seems to me that we are hearing from you just the opposite of what we used to hear — that the big conglomerates are growing. Each morning we read about it in the newspaper. You are saying they become so powerful that they almost become a government.

habituellement les projets de ce genre. Les personnes qui les ont soulevées s’en occupent directement. C’est un modèle merveilleux qui est repris dans bon nombre de régions.

**Le sénateur Gustafson :** La « mondialisation » est, à mon avis, un bien grand mot. Le Canada est à la traîne dans de nombreux domaines. Prenons l’exemple du secteur agricole. Nous ne savons pas du tout ce qui se passe à l’échelle planétaire dans ce secteur, ce que font, par exemple, les Américains et les Européens. Est-ce que les décisions prises dans ce dossier ont un impact sur les collectivités autochtones?

**M. Anderson :** Vous soulevez là une question intéressante. La réponse est presque la même. Les forces de mondialisation qui semblent constituer un enjeu présentent également des possibilités extraordinaires. En effet, les expériences réussies se traduisent par des connaissances, des compétences, une sensibilisation accrues.

Il est intéressant de voir à quel point ce phénomène influe sur les sociétés. Au bout du compte, les sociétés et les gouvernements sont le visage de la collectivité, et je m’exprime du point de vue de la collectivité. La société Shell a été confrontée à de nombreux problèmes au Nigeria. Elle a fini par apprendre, et est devenue plus réceptive aux forces en présence dans la région.

La mondialisation englobe également les secteurs civils. Greenpeace, entre autres, oblige les grandes sociétés à changer leur façon de faire, et c’est là un des aspects les plus prometteurs de la mondialisation. Les grandes sociétés ne doivent pas seulement faire du bon travail, elles doivent également agir correctement. Pour y arriver, elles doivent de plus en plus tenir compte des collectivités ou des régions dans lesquelles elles s’implantent. Elles doivent composer non seulement avec les nations autochtones, mais également avec les collectivités locales, parce qu’elles risquent de les placer en conflit avec le gouvernement national.

Prenons l’exemple de la nation U’wa, en Colombie. Le gouvernement colombien voulait faire de la prospection pétrolière sur le territoire d’un groupe autochtone qui ne voulait rien savoir du projet. La société Occidental Petroleum et le gouvernement colombien avaient conclu une entente. Les U’wa ont dit « non », et Occidental s’est retirée du projet parce qu’elle ne pouvait aller de l’avant avec celui-ci — même si le gouvernement était de son côté — sans l’accord des U’wa. Occidental a jugé qu’elle pouvait travailler dans de nombreuses autres régions, avec les collectivités locales, et trouver une proposition gagnante.

On constate de plus en plus que la mondialisation entraîne à la fois des effets négatifs et positifs. Les avantages dépendent des circonstances qui existent dans une région particulière.

**Le sénateur Gustafson :** Il me semble que vous êtes en train de nous dire le contraire de ce que nous avons l’habitude d’entendre — que les grands conglomerats prennent de l’expansion. Nous lisons des articles à ce sujet tous les jours dans les journaux. Vous dites qu’ils sont en train de devenir tellement puissants qu’ils se prennent pour des gouvernements.

**Mr. Anderson:** Globalization certainly gives them the power to move around governments.

**Senator Gustafson:** It also gives them the power to force governments to move in a direction favourable to them.

**Mr. Anderson:** No matter how big they are, they always do something and they always hit the ground somewhere. There is still potential for working out good arrangements because they are networked, they have shed the core issues, and they are lean. They know that they need to strike good relationships with the peoples of any region where they wish to work. Increasingly, that is becoming part of globalization. As odd as it may seem and as powerful as these corporations are, they are more at the mercy of good relations in areas around the world than ever before. That does not mean that they will not whipsaw. They certainly will whipsaw. They do it all the time. I hear stories about auto plants here and in the southern States. They will certainly try to play one place against the other.

At least there are opportunities, especially where resources are concerned, and especially where they have to operate on the land. There is a reason that "here" is important, and you cannot be "there" at the same time, in that there are powerful opportunities for locals.

The companies that have good relations tend to have something to do with the land. They are usually resource companies or pipeline companies for which being in one place or the other is most important. Some of those that are less likely to have good partnerships are retailers and so on. We will not look to Walmart for the best example of this. They do not need it, and they will not need it. However, with its Northern stores the Bay is developing the kind of personnel policies we were talking about. Instead of bringing in Scotsmen to be managers of the Bay Northern stores, as they did 10 to 15 years ago, they have recognized that they must bring northerners up through their ranks.

**Senator Gustafson:** Thank you, professor. Coming from Regina, you obviously are a practical person.

**Senator Watt:** I will continue on the subject of globalization and I will also touch on capital requirements.

We need to establish a level playing field for Aboriginals to participate in the international community. You talked about different signals that exist for more expedient and successful entrepreneurship.

What do you think needs to take place between the Aboriginal people and the Government of Canada in order to eliminate the barriers that exist, such as international and domestic regulations? Another barrier is the differing objectives in dealing with land and natural resources. I think you understand my point on this.

**M. Anderson :** La mondialisation leur donne certainement le pouvoir de graviter autour des gouvernements.

**Le sénateur Gustafson :** Elle leur donne également le pouvoir de forcer les gouvernements à adopter des politiques qui les favorisent.

**M. Anderson :** Peu importe leur taille, elles finissent toujours par aboutir en quelque part. Il est toujours possible de conclure des ententes intéressantes avec elles parce qu'elles sont établies en réseau, elles ont réglé les questions prioritaires et elles emploient le minimum de ressources nécessaires. Elles savent qu'elles doivent établir de bonnes relations avec les habitants de la région où elles souhaitent s'implanter. Ce facteur fait de plus en plus partie de la mondialisation. Aussi étrange que cela puisse paraître et aussi puissantes qu'elles soient, les grandes sociétés accordent aujourd'hui beaucoup plus d'importance aux bonnes relations qu'elles entretiennent avec les habitants des différentes régions du monde qu'elles ne le faisaient dans le passé. Cela ne veut pas dire qu'elles vont cesser de faire de la spéculation. Elles vont certainement continuer à le faire. Elles le font toujours. J'entends des histoires au sujet des constructeurs de véhicules automobiles ici dans les États du sud. Ils vont certainement essayer de créer une rivalité entre un endroit et l'autre.

Au moins, elles créent des possibilités, surtout quand il est question de ressources et de territoires. Elles ne peuvent pas être partout en même temps, ce qui offre des occasions incroyables aux collectivités locales.

Les entreprises qui entretiennent de bonnes relations avec les collectivités sont, habituellement, des sociétés qui exploitent des ressources ou qui construisent des pipelines. Il est très important pour elles d'être sur place. Les sociétés qui sont les moins susceptibles d'entretenir de bonnes relations avec les collectivités sont les entreprises de détail. Walmart n'est pas le meilleur exemple à citer. Cette question ne les intéresse guère. Par contre, la Baie, qui exploite des magasins dans le Nord, adopte le genre de politiques en matière de ressources humaines auxquelles nous faisons ici allusion. Au lieu de faire venir des Écossais pour gérer les magasins dans le Nord, comme elle l'a fait il y a 10 ou 15 ans, elle confie des postes de gestion à des habitants du Nord.

**Le sénateur Gustafson :** Merci, professeur. Vous venez de Regina et vous avez manifestement le sens des réalités.

**Le sénateur Watt :** Je voudrais continuer de parler de mondialisation, et aborder aussi la question des besoins en capitaux.

Nous devons établir des règles du jeu équitables pour que les Autochtones puissent avoir leur place au sein d'une communauté internationale. Vous avez parlé de différents signes qui existeraient pour un entrepreneurship plus expéditif et fructueux.

Selon vous, que faut-il entre le peuple autochtone et le gouvernement du Canada pour éliminer les obstacles qui existent, comme les règlements internationaux et canadiens? Un autre obstacle est celui des objectifs divergents dans l'utilisation des terres et des ressources naturelles. Je pense que vous comprenez ce que je veux dire.

What would it take to bring the Government of Canada around to deal with those hurdles so that we can begin to move ahead?

My second question is with regard to capital requirement. At times we have to use land claims money for capital to enable us to move ahead with economic activity. From time to time, the Government of Canada establishes funding in a piecemeal fashion, but it never fulfils the objective. The aspect of security is always missing and the amount of capital is insufficient.

What do you think of the idea of establishing a national financial capital corporation under the federal government with the goal of eventually eliminating the Department of Indian Affairs? As you know, Indian Affairs has existed nearly as long as the country and it does not really serve any good purpose other than employing an unlimited number of bureaucrats.

**Mr. Anderson:** I will begin by saying that I would rather see the business development and the opportunity pursuit. In the study of small business, which is entrepreneurship and economic development in general, we find that access to financing and capital is not the most serious barrier to development. It is, generally speaking, the identification of good opportunities and the development of a good plan to pursue that opportunity. The funding will often follow the plan, although that does not mean that there are not all kinds of obstacles that need to be addressed in terms of equal access to funding.

As you all know better than I, land claims settlements have a large economic aspect. As I understand it, the federal policy explicitly says that one of the expected outcomes of land claim settlements is the fostering of economic development in the communities. However, that applies to only some communities.

The two communities I mentioned, the Osoyoos Indian band and the Lac La Ronge First Nation, did not have a land claims settlement. They pursued interesting business opportunities. They aggressively searched for financing wherever and however they could, and they ran into the obstacles you talked about and found a way around them. Obstacles to financing good business ideas are the norm, not the exception.

I think the federal government could set up something on a business basis with sufficient funding to fund good business opportunities. Aboriginal Business Canada does that, but on a very small scale in terms of the amount of money. On Thursday, I will work with six Aboriginal people who are putting together proposals to Aboriginal Business Canada for \$5,000 to \$15,000. Something larger that provided access to business opportunities would be important.

The people from the North will be able to tell you more about it. The funding for the Aboriginal pipeline group in the North, which is not yet completely finished, was a challenge, but it was negotiated. It did not come from government but, rather, from

Que faudrait-il pour amener le gouvernement du Canada à abattre ces obstacles afin que nous puissions avancer?

Ma deuxième question concerne le besoin de capital. Il arrive qu'il nous faille employer l'argent des revendications territoriales comme capital pour stimuler l'activité économique. De temps à autre, de façon sporadique, le gouvernement du Canada crée des mesures de financement, mais ce n'est jamais assez pour atteindre l'objectif visé. L'aspect de la sécurité est toujours négligé, et le montant du capital insuffisant.

Que pensez-vous de l'idée de créer une société nationale de financement, sous l'égide du gouvernement fédéral, dans le but d'un jour éliminer le ministère des Affaires indiennes? Comme vous le savez, les Affaires indiennes existent depuis presque aussi longtemps que le pays, et le ministère ne sert pas à grand-chose d'autre qu'à employer un nombre illimité de bureaucrates.

**M. Anderson :** Je commencerai par dire que je préférerais voir le développement de l'entreprise et la poursuite des opportunités. Dans l'étude de la petite entreprise, soit de l'entrepreneuriat et du développement économique en général, nous trouvons que l'accès au financement et au capital n'est pas le pire obstacle au développement. C'est, de façon générale, l'identification des bons débouchés et l'élaboration d'un bon plan pour s'emparer des occasions qui se présentent. Le financement suit souvent le plan, bien que cela ne veuille pas dire qu'il n'y a pas toutes sortes d'obstacles à franchir, en ce qui concerne l'accès équitable au financement.

Vous le savez mieux que moi, les règlements de revendications territoriales ont un élément largement économique. Telle que je la comprends, la politique fédérale dit explicitement que l'un des résultats attendus du règlement de revendications territoriales est l'épanouissement économique des collectivités. Cependant, cela ne s'applique qu'à quelques collectivités.

Les deux collectivités dont j'ai parlé, les bandes indiennes Osoyoos et lac La Ronge, n'ont pas eu de règlement de revendication territoriale. Elles exploitaient des créneaux intéressants. Elles recherchaient énergiquement du financement, où et comme elles le pouvaient, elles se sont butées aux obstacles dont vous avez parlé et on trouvé moyen de les contourner. Les obstacles au financement des bonnes idées sont la norme, plutôt que l'exception.

Je pense que le gouvernement fédéral pourrait créer quelque chose dans un cadre d'affaires, avec un budget suffisant pour financer les occasions d'affaires qui en valent la peine. Entreprise autochtone Canada le fait, mais à très petite échelle, selon les montants dont elle dispose. Jeudi, je dois rencontrer six Autochtones qui préparent des propositions à présenter à Entreprise autochtone Canada, d'une valeur de 5 000 à 15 000 \$. Il serait vraiment important de créer quelque chose de plus abondant pour ouvrir l'accès aux débouchés.

Les gens du Nord pourront vous en parler plus en détail. Le financement de l'Aboriginal Pipeline Group, dans le Nord, dont le projet n'est pas encore tout à fait terminé, a été un défi, mais il a été négocié. L'argent n'est pas venu de l'État, mais, plutôt, des



members of the group. TransCanada PipeLines saw wonderful business opportunities in the pipeline and provided some of the interim financing for the project.

If we focused on capacity, models for development and feeding into what is already a very successful process, it would become a question of making sufficient money available for viable business projects. It could be done with a model such as the Federal Business Development Bank, which may be getting closer to what you are talking about, or Export Development Canada where the money is not given but rather used to finance and bridge gaps.

The Indian equity foundations across the country are very successful, and very small. The Saskatchewan Indian Equity Foundation is a wonderful small organization. It is highly successful in providing funding to a small number of successful businesses. It is a question of providing a pool of capital that is a little easier to access.

One of the successes around the world is the Grameen Bank. The scale is small, but the notion is that, if you get money into the hands of people who are anxious to build businesses and have good ideas, you will not lose. The Grameen Bank record of getting repayment is wonderful. It is just as good as that of the most hard-headed investment banks in the world.

Things like that, where the mechanism to get the money out in terms of debt, but debt with some kind of sense to it, that understood what was going on and was a little more patient than pure bank debt, might work. I do not think it is a huge challenge. It is more a question of making enough money available. It would take a lot. There are many wonderful opportunities out there just waiting to be funded.

**Senator Léger:** How do government and corporations gradually change the mentality surrounding this question? I think that will never happen. You told us that Greenpeace is obliging us to think differently, but we have a long road to travel. Aboriginal rights are in place. Are the corporations participating in educating people also?

**Mr. Anderson:** The corporations can be relied on to do a pretty good job of the initial training and they are increasingly looking at moving people up from entry-level positions to higher level positions within the organization, but that's it.

You mentioned Aboriginal rights. Perhaps my bias showing because of my long connection with the Saskatchewan Indian Federated College and their budget travails over the years. However, the most idiotic response I have seen from government is the nipping approach to the right of education. It makes no sense to me whatsoever why we are starving the Aboriginal community of education. It is a community that is full of people who are now completing Grade 12 through band-funded schools.

membres du groupe. TransCanada PipeLines a relevé d'excellentes occasions d'affaires qu'offrait le pipeline et a versé une part du financement provisoire pour le projet.

Si nous nous concentrons sur la capacité, sur les modèles de développement et si nous stimulons ce qui est déjà un processus très fructueux, cela deviendrait une question de mettre suffisamment d'argent à la disposition de projets d'affaires viables. Ce serait possible avec un modèle comme la Banque fédérale de développement, qui pourrait se rapprocher de ce dont vous parlez, ou de la Société pour l'expansion des exportations, qui ne donne pas l'argent mais offre plutôt un financement provisoire.

Les fondations indiennes de placement de tout le pays sont un grand succès, et elles sont très modestes. La Saskatchewan Indian Equity Foundation est une merveilleuse petite organisation. Elle remporte beaucoup de succès en offrant un financement à un petit nombre d'entreprises prospères. C'est une question de créer un bassin de capital qui soit un peu plus facile d'accès.

L'un des grands succès du monde est la Grameen Bank. C'est à une échelle réduite, mais le principe est que si on met l'argent entre les mains de gens qui sont déterminés à créer des entreprises et qui ont de bonnes idées, on n'a rien à perdre. Le taux de remboursement à la Grameen Bank est absolument fantastique. Il est aussi bon que celui des banques d'investissement les plus rigoureuses du monde.

Ce sont des choses comme ça, un mécanisme pour faire sortir l'argent, qui constitue une dette, mais une dette qui a un certain bon sens, qui comprend ce qui se passe et qui a un peu plus de patience que dans le cas d'une simple dette à une banque, qui pourraient fonctionner. Je ne pense pas que ce soit tellement difficile à réaliser. C'est plus une question de mettre assez d'argent à la disposition des gens. Il en faudrait beaucoup. Il y a des tas de débouchés fantastiques à exploiter, qui n'attendent que d'être financés.

**Le sénateur Léger :** Comment le gouvernement et les entreprises peuvent-ils graduellement changer la mentalité autour de cette question? Je pense que cela n'arrivera jamais. Vous nous avez dit que Greenpeace nous oblige à penser autrement, mais nous avons beaucoup de chemin à faire. Les droits des Autochtones sont établis. Est-ce que les entreprises participent à l'éducation des gens aussi?

**M. Anderson :** On peut compter sur les entreprises pour s'acquitter très bien de la formation initiale et elles s'efforcent de plus en plus de faire grimper l'échelle hiérarchique à leurs employés, mais c'est tout.

Vous avez parlé des droits des Autochtones. Peut-être mon parti pris va-t-il vous sembler évident, à cause des rapports que j'entretiens de longue date avec le Saskatchewan Indian Federated College et avec leurs travaux budgétaires au fil des années, mais la réaction la plus bête que j'ai jamais vu prendre au gouvernement, c'est cette approche pointilleuse du droit à l'éducation. Je ne vois absolument pas pourquoi nous privons la communauté autochtone d'éducation. C'est une communauté

It is a terrific emerging education system that is doing a wonderful job.

However, there are many problems. For example, in a school north of Regina, there was a sit-in by the parents who felt that the standards were not high enough at their local school, that they were not teaching strong enough math and science programs. Although the school was staying within the provincial requirements, the parents wanted better and more powerful programs for their kids. This is from the community.

There is a real wall at the end, because the Aboriginal students who graduate from Grade 12 and want to go on to post-secondary are not getting there. I do not know what fraction of students that would be. I would guess that 25 per cent are funded. I have many young friends who have gone back to the communities and worked in post-secondary education in the communities, and there are waiting lists for those students who go to school. They are there; they are bright and willing and want to go to school. Until that happens, there will be difficulties. I think that the answer lies in funding, and that the payback will be enormous.

**Senator Léger:** Can the corporations teach the government?

**Mr. Anderson:** I think they could. That is one of the things that will come from some work we are doing with the Conference Board and best models among companies and CCAB, the Canadian Council for Aboriginal Business. One of their big programs is the seventh-generation program. Another one is FAAY. You can get it from them. Both are programs for corporate participation in bringing young people through the education system, but it is very small.

**Senator Pearson:** You mentioned the Grameen Bank, and I was thinking, after a visit to some reserves north of Sioux Lookout, about the models we have used abroad in microfinancing for women. I am specifically talking about women in this case. I saw, in one of the reserves, they had built up a nice little business around crafts. There must be more opportunities for women. Is there anything of that sort going on specifically for women?

**Mr. Anderson:** There is not and there could be. We often focus on large-scale projects. A lot of what happens in the communities involves small-scale financing. We do not have a local version of the Grameen Bank that makes it simple and thinks in terms of \$2,000 or \$3,000. I think it is the same as in the mainstream in that it is much easier to borrow \$1 million than it is to borrow \$50,000. We are just not set up to deal with these small numbers.

pleine de gens qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires d'écoles financées par leurs bandes. C'est un nouveau réseau d'éducation fabuleux, qui fait un travail fantastique.

Cependant, il y a beaucoup de problèmes. Par exemple, dans une école du nord de Regina, les parents ont occupé l'école en signe de protestation, parce qu'ils trouvaient que les normes n'étaient pas assez élevées dans leur école locale, que ses programmes de mathématiques et de sciences n'étaient pas d'assez haut niveau. Bien que l'école soit conforme aux exigences de la province, les parents voulaient des programmes meilleurs et plus avancés pour leurs enfants. Cela vient de la collectivité.

Ils se butent réellement à un mur, parce que les étudiants autochtones qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires et veulent faire des études postsecondaires n'y parviennent pas. Je ne sais pas quelle est la portion des étudiants qui y arrivent. Je dirais qu'environ 25 p. 100 d'entre eux sont financés. J'ai bien de jeunes amis qui sont retournés dans la collectivité et ont travaillé dans le milieu de l'éducation postsecondaire dans les collectivités, et il y a des listes d'attente pour ces étudiants qui fréquentent l'école. Les voilà, brillants et plein de bonne volonté, et ils veulent fréquenter l'école. Tant qu'ils n'y parviendront pas, il y aura des problèmes. Je pense que la solution est dans le financement, et que les retombées seraient faramineuses.

**Le sénateur Léger :** Est-ce que les entreprises peuvent le faire comprendre au gouvernement?

**M. Anderson :** Je pense qu'elles le pourraient. Ce sera l'un des résultats des travaux que nous faisons avec le Conference Board, à propos des modèles exemplaires entre les compagnies et le CCA, le Conseil canadien pour le commerce autochtone. L'un de leurs grands programmes est un programme de la septième génération. L'autre, c'est le FAAY. Vous pouvez vous renseigner auprès d'eux. Ce sont tous les deux des programmes de participation des entreprises pour faire passer les jeunes par le système d'éducation, mais c'est à très petite échelle.

**Le sénateur Pearson :** Vous avez parlé de la Grameen Bank, et je pensais, après une visite à certaines réserves au nord de Sioux Lookout, aux modèles que nous avons employés à l'étranger, pour le microfinancement des femmes. Je parle plus précisément des femmes, dans ce cas-ci. J'ai vu, dans l'une des réserves, qu'elles avaient créé une jolie petite entreprise d'artisanat. Il doit bien y avoir des débouchés pour les femmes. Y a-t-il quelque chose de ce genre qui s'adresse particulièrement aux femmes?

**M. Anderson :** Il n'y en a pas, mais il pourrait y en avoir. Nous nous concentrons souvent sur les projets à grande échelle. Beaucoup de ce qui se passe dans les collectivités touche au financement à petite échelle. Nous n'avons pas de version locale de la Grameen Bank, pour simplifier les choses et voir le tableau en chiffres de 2 000 et 3 000 \$. Je pense que c'est la même chose que dans la société en général, en ce sens qu'il est beaucoup plus facile d'emprunter 1 million de dollars que 50 000 \$. Nous ne sommes tout simplement pas organisés pour composer avec ces chiffres modestes.

**Senator Pearson:** I was thinking of a couple of reserves where the climate is harsh. I lived in northern Russia where they grow lots of vegetables. It do not believe that we grow vegetables in our northern reserves. Perhaps some women could be encouraged to consider doing that. Does that sound like a viable idea?

**Mr. Anderson:** I think so. You might want to hear from Dr. Wanda Wuttunee, an an Aboriginal person from Saskatchewan. She is a lawyer who also has a Ph.D. She is at the University of Manitoba. She has always worked on small business and women's issues. She would have some most interesting comments about those issues. I know she would be anxious to speak to you. She is a wonderful lady.

**The Chairman:** That concludes the questioning. I want to thank you, Mr. Anderson, for the information you have given us today. The committee will be travelling through different parts of the country. When we go to Saskatchewan, we will make it a point to be in touch with you.

**Mr. Anderson:** I appreciated this opportunity. I quite enjoyed myself. You are following a wonderful path. I will follow, with interest, the work of the committee and look for your findings.

If you require any background material, you know how to get in touch with me. I will look for a list of names of corporations.

**The Chairman:** We will take a moment and ask our next panel to come forward.

We have a delegation from the Dogrib council from the Northwest Territories. Just to set them at ease, since they are a long way from home, I will say a few words in the Dene language.

I just said that they have come from a long way, and I wanted to set them at ease. We do not perfectly understand the language because there is a different dialect, however, it is similar enough that our witnesses can understand my message.

I welcome you to Ottawa. You are a long way from home on an important matter.

I would ask Mr. Zoe to introduce the delegation.

**Mr. John B. Zoe, Chief Negotiator, Dogrib Treaty 11 Council:** Honourable senators, I am the chief negotiator for the Tlicho Agreement. With me today are Ms. Bertha Rabesca Zoe, legal counsel; Elder Harry Simpson; Elder Alexis Arrowmaker from Wekweti; and Mr. James Rabesca, from Rae-Edzo, who will help us interpret for the elders. I wish to provide a summary of our participation in economic development and then I would ask Mr. Arrowmaker to provide a summary.

The last time that I did anything major for a chair of a committee, was in the early 1980s when he was the Premier of the Northwest Territories Legislative Assembly. At the time we were setting up what we used to call "regional and tribal councils," a new ordinance under the Government of the Northwest

**Le sénateur Pearson :** Je pensais à quelques réserves de régions où le climat est rigoureux. J'ai vécu au nord de la Russie, où on cultive beaucoup de légumes. Je ne pense pas qu'on cultive de légumes dans nos réserves du Nord. Peut-être certaines femmes pourraient-elles être encouragées à l'envisager. Est-ce que cela vous semblerait une idée valable?

**M. Anderson :** Je le pense. Vous pourriez en parler à Wanda Wuttunee, une Autochtone de la Saskatchewan. Elle est avocate et titulaire d'un doctorat. Elle est à l'Université du Manitoba. Elle s'est toujours intéressée aux petites entreprises et aux questions touchant les femmes. Elle aurait des observations les plus intéressantes à faire sur ces questions. Je sais qu'elle serait très heureuse de pouvoir vous parler. C'est une femme fantastique.

**Le président :** Cela met fin à la période de questions. Je tiens à vous remercier, monsieur Anderson, pour les renseignements que vous nous avez donnés aujourd'hui. Le comité doit aller dans diverses régions du pays. Lorsque nous irons en Saskatchewan, nous nous assurerons de communiquer avec vous.

**M. Anderson :** J'ai été heureux d'avoir cette occasion. J'ai bien apprécié notre entretien. Vous êtes sur une voie des plus intéressantes. Je suivrai avec beaucoup d'intérêt les travaux du comité et je suis impatient de connaître vos conclusions.

Si vous avez besoin de documents d'information, vous savez comment me joindre. Je vais dresser une liste de noms d'entreprises.

**Le président :** Nous allons prendre un moment et demander aux témoins suivants de venir.

Nous avons une délégation du Conseil Dogrib, des Territoires du Nord-Ouest. Pour les mettre à l'aise, puisqu'ils sont loin de chez eux, je vais dire quelques mots en langue dénée.

J'ai dit qu'ils viennent de loin et que je tenais à les mettre à l'aise. Nous ne comprenons pas parfaitement la langue, parce que c'est un dialecte différent, mais il est assez similaire pour que nos témoins puissent comprendre mon message.

Je vous souhaite la bienvenue à Ottawa. Vous êtes venus de loin pour parler d'une question importante.

Je vais demander à M. Zoe de présenter la délégation.

**M. John B. Zoe, négociateur en chef, Conseil des Dogrib visés par le Traité n° 11 :** Honorables sénateurs, je suis le négociateur en chef pour l'accord Tlicho. Je suis accompagné de Mme Bertha Rabesca Zoe, conseillère juridique; de l'ainé Harry Simpson; de l'ainé Alexis Arrowmaker, de Wekweti; et de M. James Rabesca, de Rae-Edzo, qui nous aidera à interpréter notre entretien pour les aînés. Je voudrais faire un résumé de notre participation au développement économique, et je demanderai ensuite à M. Arrowmaker de faire un exposé.

La dernière fois que j'ai eu l'occasion de faire quelque chose d'important pour un président de comité, c'était au début des années 80, lorsqu'il était premier ministre de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. À l'époque, nous étions en train de créer ce que nous appelions alors les «



Territories. Senator Sibbeston was then responsible for that portfolio.

Being new to those kinds of organizations we were not familiar with the way business was being done. Senator Sibbeston invited me, as Chair of the Tribal Council at the time, and Charles Den to accompany him to see how the Inuit were conducting regional councils. We travelled to Resolute and Pond Inlet. We had a chance to sit down with the Baffin Regional Council to see how business was done. Generally, it was an education for us to learn how to use such an organization to elicit issues in a meaningful way and to give us a platform where we did not have one before.

It has since developed into the current Dogrib Treaty 11 Council. We are using that as a basis for advancing the Tlicho Agreement. It has been an educational experience and many people have contributed to it over the years.

I would like to talk about who we are and how we approach economic development, which has not happened overnight but rather over time. We have agreements in our history, the latest of which is the Tlicho Agreement. We know that the history of the people in the Mackenzie Valley, including the Dogrib and the Tlicho, is based on how things developed in the old days when we had the responsibility of ensuring that the environment and the animals were taken care of. We have the land and we have the responsibility of ensuring that the animals are protected in their habitat. Those laws are built into the landscape. We have places where the elders sat down to create those laws and places where all those things exist.

In our first early agreement, we talked about the coexistence agreement that we have with the animals to ensure our stewardship. Sometimes things might be abused to the point where the animals might not come around any more. That possibility makes us go deeper into our own areas. When that occurred, the risk was higher. In those days, when Aboriginal groups met, the encounter might be brief and brutal. Those are the realities of the old days before contact.

We took care of those disagreements with peace treaties, agreements with other Aboriginal groups. In this case, it would be between Edzo and Akaitcho. We have place names to describe how those agreements came to be. It is all written onto the landscape. We also know that the early fur trade enhanced this agreement. Right across Canada, early contact with the Aboriginal groups always involved the pillaging of the next group. That was taken care of when, after the peace treaties, the Tlicho people organized themselves under trading chiefs whereby the trade was done on a collective basis. That gave far more bargaining clout to our group. In a sense, we approached early trade on a business basis such that we harvested, collected and traded on our own behalf. Our culture has adapted to that lifestyle of the time.

conseils régionaux et tribaux », une nouvelle instance, sous l'égide du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. C'est le sénateur Sibbeston qui était alors responsable de ce portefeuille.

Comme ce genre d'organisations était quelque chose de nouveau pour nous, nous ne savions pas comment les choses se déroulaient. Le sénateur Sibbeston m'a invité en tant que président du Conseil tribal à l'époque, et aussi Charles Den, à l'accompagner pour voir comment les Inuits dirigeaient les conseils régionaux. Nous avons été à Resolute et à Pond Inlet. Nous avons eu l'occasion d'assister au Conseil de la région de Baffin, pour voir comment se déroulaient les choses. De façon générale, ça été pour nous l'occasion d'apprendre comment tirer parti de ce genre d'organisations pour régler des problèmes de façon concrète et constituer pour nous une plate-forme que nous n'avions pas auparavant.

C'est, depuis lors, devenu ce qui est maintenant le Conseil des Dogrib signataires du Traité n° 11. C'est la structure qui nous permet de faire avancer l'accord Tlicho. Cela a été une expérience instructive, et bien des gens y ont contribué au fil des années.

J'aimerais dire qui nous sommes et comment nous favorisons le développement économique, ce qui ne s'est pas fait en un jour, mais au fil du temps. Nous avons conclu des accords, dont le dernier est l'accord Tlicho. Nous savons que l'histoire des peuples de la vallée du Mackenzie, y compris les Dogrib et les Tlicho, est fondée sur le mode de vie de l'époque, lorsque nous avions la responsabilité de veiller à la protection de l'environnement et des animaux. Nous avons les terres et nous sommes chargés de veiller à ce que les animaux soient protégés dans leur habitat. Ces lois font partie intégrante de notre environnement. Nous avons des endroits où siègent les aînés pour créer ce genre de lois et de lieux où existent toutes ces choses.

Dans notre premier accord, nous parlions d'un accord de coexistence que nous avions avec les animaux, pour assurer une bonne entendance. Parfois, la situation peut se détériorer au point que les animaux ne viennent plus. Cette situation nous oblige à plus nous enfoncer dans nos propres régions. Avant, lorsque cela arrivait, le risque augmentait. Dans ces temps-là, lorsque les groupes autochtones se rencontraient, l'affrontement pouvait être bref et brutal. C'étaient les réalités de l'époque, avant la prise de contact.

Nous avons réglé ces conflits avec des traités de paix, des accords avec d'autres groupes autochtones. Dans ce cas-ci, ce serait entre les Edzo et les Akaitcho. Nous avons des noms de lieu pour décrire comment ces accords ont été conclus. Tout est écrit dans le paysage. Nous savons aussi que la traite des fourrures a favorisé cette entente. Dans tout le Canada, les premiers contacts avec les groupes autochtones ont toujours entraîné le pillage du groupe suivant. Cela a été réglé lorsque, après les traités de paix, le peuple Tlicho s'est organisé sous la gouverne des chefs du commerce, en vertu de quoi le commerce se faisait sur une base collective. Cela a donné beaucoup plus de pouvoir de négociation à notre groupe. En un sens, nous avons abordé le commerce dès tout débuts sur une base d'entreprise, de telle manière que nous récoltions, cueillions et faisons du commerce pour notre propre compte. Notre culture s'est adaptée à ce mode de vie de l'époque.

When the first treaties were reached in 1921, Chief Monfwi represented us. Our view of the world provided us with a way to represent ourselves. We used that as the basis to represent ourselves in the pipeline hearings in the 1970s. We also represented ourselves in the politics of the day when working with other Aboriginal groups and the mining companies on how we represented ourselves. We have come to agreements with mining companies not only on economic development but also on jobs and training.

In the late 1960s and early 1970s, one of our chiefs, Chief Bruno, wanted to approach education in a way whereby we would put education into culture so that we would not lose our identity when we brought new tools into our culture and not have a basis for continuing as who we are. Those things that were said by our representatives back to the early days are basic principles and core thinking that we use even today.

In the 1960s and 1970s, job availability in the communities was basically non-existent. The only income that people had was from activities on the land, that is, trapping and fishing, the products of which they traded with the traders.

In the early 1970s, when they were trying to organize our participation in economic development for our people, they built on the concept of our own history of doing things on a collective basis, and we borrowed from other Aboriginal groups ideas for how to bring that forth.

We traveled to Arizona where we studied tribal structures and economic development in the mining industry and how they represented themselves. We brought back ideas and set up a development corporation. The idea was not to make a profit, although if it did that was fine, but, rather, to train and employ our own people so that we could set up a market that did not exist since we did not have the necessary skills. That corporation is still alive and well, and has given us enough experience to deal with contracting opportunities with the resource development companies that exist today.

Today, we are working on an extension of all those activities from the past. We are trying to achieve recognition of who we are and how we approach resource development and training in our area.

Not so long ago, the notion was that, when you entered land claims negotiations, you had to give up everything at the start and then you would be given back what you negotiated. However, for us that is called finality, that is, you sever your ties with the past in order to remake yourself into this new thing and hopefully you will do well. That concept was against our principle that an agreement is an extension of what has pre-existed.

The idea of inherency is that, if you inherit something from your parents or grandparents, the law recognizes what you inherit, be it a home or whatever, and protects it until it is transferred to you. It is yours to do with what you want, and you have the ability to pass it on. In the Aboriginal world, there is no

Lorsque les premiers traités ont été signés en 1921, le chef Monfwi nous représentait. Notre vision du monde était pour nous un moyen de nous représenter. Nous nous sommes fondés sur elle pour nous représenter dans les audiences sur le pipeline, dans les années 70. Nous nous sommes aussi représentés dans les politiques de l'époque, lorsque nous avons travaillé avec d'autres groupes autochtones et les compagnies minières. Nous avons conclu des accords avec les compagnies minières, non seulement sur le développement économique, mais au sujet des emplois et de la formation.

À la fin des années 60 et au début des années 70, un de nos chefs, le chef Bruno, voulait aborder l'éducation de manière à intégrer l'éducation dans la culture pour que nous ne perdions pas notre identité lorsque nous apporterions de nouveaux outils dans notre culture et que nous n'aurions pas de point d'attache pour rester ce que nous étions. Ces choses qu'ont affirmées nos représentants à l'époque sont les principes fondamentaux et la base même de notre mode de pensée encore aujourd'hui.

Dans les années 60 et 70, il n'y avait presque pas d'emplois dans les collectivités. Le seul revenu disponible provenait d'activités sur le terrain, c'est-à-dire le trappage et la pêche, dont les produits étaient échangés avec des négociants.

Au début des années 70, lorsque l'on a essayé d'organiser notre participation au développement économique, nous nous sommes inspirés de notre tradition collective et nous avons emprunté des idées à d'autres groupes autochtones.

Nous sommes allés en Arizona où nous avons étudié les structures tribales, le développement économique de l'industrie minière et la manière dont ils se représentent. Nous avons rapporté des idées et mis sur pied une corporation de développement. L'idée n'était pas de faire des profits, bien que nous ne refusions pas cela, mais plutôt de former et d'embaucher nos membres afin de pouvoir créer un marché qui n'aurait pu exister si nous n'avions pas eu les habiletés nécessaires. Cette corporation existe encore et fonctionne bien, et elle nous a permis d'acquérir assez d'expérience pour pouvoir traiter avec les entreprises de développement des ressources qui existent aujourd'hui.

Aujourd'hui, nous travaillons à l'élargissement de toutes ces activités du passé. Nous essayons de reconnaître qui nous sommes et la manière dont nous abordons le développement des ressources et la formation dans notre région.

Il n'y a pas si longtemps, nous pensions que pour entreprendre des négociations de revendications territoriales, il fallait tout donner dès le départ, puis on nous redonnerait ce que nous avons négocié. Cependant, pour nous, c'est la fin, lorsque l'on se défait de ses liens avec le passé afin de s'adapter à une nouveauté en espérant y arriver. Ce concept était contre notre principe voulant qu'une entente est le prolongement de ce qui existait avant.

L'idée du droit naturel, c'est que si vous héritez de quelque chose de vos parents ou de vos grands-parents, la loi reconnaît que c'est votre droit naturel, qu'il s'agisse d'une maison ou quel que soit d'autre, et protège ce bien jusqu'à ce qu'il vous soit transféré. Vous pouvez faire ce que vous voulez de ce bien et vous



recognition of our inherency, so through land claims agreements we are trying to gain recognition of what we inherited in the past and of our right to pass it on to future generations.

This is true even with economic development. We want to pass on what we have learned in resource development in order that future generations can build on it and make it better as an extension of our inherent right.

When we were originally setting up economic development, Chief Charlie Charlo said that economic development is not something new, that it actually goes back to the beginning of Tlicho history. The first trader that came into our area set up shop at Nishi, which is called Old Fort Ray in English. The Hudson's Bay Company originally set up shop in the Dogrib area not to trade for furs but for the purpose of getting caribou meat, tongues and hides to the trading posts to provision boats going up the Mackenzie River. Only later did they start trading for fur.

In the late 1970s, the initial trading complex set up by Chief Charlie Charlo was named Nishi. We were grasping early economic development and adopting it into our culture. Nishi was the name of the building, and it was designed after the contours of the landscape of the area. Its structure is similar to the landscape that existed at the beginning of our history.

What we are doing today is built on our principles from the beginning of time. We are not putting our culture into economic development; rather, we are putting economic development into our culture so that we go forward in strength and not on the concept of finality where we have to give up who we are in order to gain from economic development. We should retain who we are through our inherency and go into the future with strength, because it is all built on our dearly held principles.

With those remarks, I will turn the floor over to Mr. Arrowmaker.

*[Interpretation]*

**Mr. Alexis Arrowmaker, Elder Advisor, Dogrib Treaty 11 Council:** I am grateful to appear before the Senate on December 7, 2004. I am happy to see a lot of bright faces; the senators always have welcoming smiles when we meet with them, and hopefully we bring some warm welcomes to you people as well.

At home, I thought of a lot of different ways about how I could support society. When society is good to you, somehow you must return something to society.

Being an elder, I have to make myself available to the future generations, so people in the future can cherish the things we have to offer them. In that respect, I have always donated my time to

pouvoir le transmettre. Pour les Autochtones, on ne reconnaît pas notre droit naturel, alors par les ententes de revendication territoriale, nous tentons d'obtenir la reconnaissance de ce que nous avons hérité du passé et de notre droit de transmettre cela aux générations futures.

Cela s'applique aussi au développement économique. Nous voulons transmettre ce que nous avons appris en matière de développement des ressources afin que les futures générations puissent mettre cela à profit et améliorer ces connaissances dans la continuité de nos droits naturels.

Au début, lorsque nous avons organisé le développement économique, le chef Charlie Charlo a dit que le développement économique n'était pas quelque chose de nouveau, que cela remontait au début de l'histoire des Tlichos. Le premier commerçant qui est venu dans notre région a mis sur pied un atelier à Nishi, qui s'appelait Old Fort Ray. La Compagnie de la Baie d'Hudson avait mis sur pied au départ des postes de traite dans la région des Dogrubs non pas pour faire l'échange de la fourrure mais pour obtenir de la viande de caribou, des langues et des peaux pour approvisionner les navires qui remontaient le fleuve Mackenzie. Ce n'est que plus tard qu'elle a fait la traite des fourrures.

À la fin des années 70, le premier complexe de commerce mis sur pied par le chef Charlie Charlo s'appelait Nishi. Nous commençons notre développement économique et l'adoption de ces pratiques dans notre culture. Nishi est le nom de l'établissement, et il a été choisi d'après le paysage de la région. Sa structure est similaire au paysage qui existait au début de notre histoire.

Aujourd'hui, nous bâtissons sur des principes qui remontent au début des temps. Nous ne mettons pas notre culture en jeu pour le développement économique; nous mettons plutôt le développement économique au service de notre culture afin de pouvoir aller de l'avant avec vigueur et non avec fatalité et en abandonnant notre identité afin de bénéficier du développement économique. Nous devons conserver notre identité et nos droits naturels et aller de l'avant avec vigueur, avec nos principes qui nous sont chers.

Voilà ce que j'avais à dire; je vais laisser la parole à M. Arrowmaker.

*[Interprétation]*

**M. Alexis Arrowmaker, aîné-conseiller, Conseil des Dogrubs visés par le Traité n° 11 :** Il me fait plaisir de comparaître devant le Sénat en ce 7 décembre 2004. Je suis heureux de constater qu'il y a beaucoup de visages rayonnants; les sénateurs sont toujours souriants et accueillants pour nous, et j'espère que nous allons leur transmettre la pareille dans nos souhaits de bienvenue.

Chez nous, j'ai beaucoup pensé à la manière dont je pouvais appuyer la société. Lorsque la société est bonne pour vous, vous devez d'une manière ou d'une autre lui offrir quelque chose en retour.

En tant que sage, je dois être disponible pour les générations futures, afin que celles-ci puissent bénéficier de ce que nous leur avons offert. Dans cette optique, j'ai toujours donné de mon



being an advisor to our land claim negotiating team. I have supported it in that capacity. Certainly when we have a society that is always good to us, we have to return something.

The same goes for the Senate. They are here for those reasons. We also have the members of Parliament who are out there to do the work on our behalf. I think they have done a tremendous job over the years. I think the Senate is doing a tremendous job too.

I have often thought about them when I am at home, wondering who they are and when it will be my time to appear before them. Finally, the day has come and I am grateful to know that we are pretty well represented here in the House of Commons and in the Senate. I am happy about that.

As an elder, I believe we do have to support one another. As Aboriginal people who live above the tree line where I come from, the community of Wekweti, when the early explorers were out there, they survived with the help of our Aboriginal people. We gave them directions and, in return, they helped us with some equipment they brought along with them, and their expertise. In turn, we showed them where to go and how to survive on the land. That is how we supported one another, and that is how we would like to see the senators support us — by giving some advice on how they think the future should go.

Today, we are negotiating our land claims, which have been pretty well concluded, in good faith. We heard a lot of people in the House of Commons yesterday, mostly people opposing the land claims through the Conservative Party. However, at times, they touched on the pipeline and economic activities out there. Where we are, we are not impacted by the pipeline as much as some other people. Certainly, with the economic activities in our area, we always want to share the North with other Aboriginal peoples and the people coming into the North.

When the pipeline goes through, we would certainly like to have a share in it. Maybe we could get some spin-offs from it. Most of us are looking forward to that.

Over time, we need the support of the federal government, and they need our support from time to time as well. Every four years we support them by electing them. We need their help and, certainly, they need our help too. The whole thing I have touched on is built into our land claims.

Back in 1971, I had the opportunity to travel to Italy to meet the Pope. I have a great deal of travel experience, in that I have gone to other parts of the world, and I find that comes in handy for the land claims negotiating team. Regarding the history of the relationship with the government and treaty agreements, it has always been good up to now. The land claim is pretty well negotiated. We had good negotiating teams. Four elder advisers from the four communities worked with the negotiating team.

temps à titre de conseiller pour notre équipe de négociations sur les revendications territoriales. J'ai appuyé cette équipe et son travail. Lorsque la société est toujours bonne pour nous, nous devons bien sûr donner quelque chose en retour.

C'est la même chose pour le Sénat. Le Sénat est ici pour ces mêmes raisons. Il y a aussi les députés du Parlement qui sont là pour faire du travail en notre nom. Je crois qu'ils ont fait un travail majestueux. Je crois que le Sénat fait aussi un travail majestueux.

J'ai souvent pensé aux sénateurs lorsque j'étais chez moi; je me demandais qui ils sont et quand j'aurai l'occasion de comparaître devant eux. Ce jour est enfin arrivé et je suis reconnaissant de constater que nous sommes assez bien représentés ici à la Chambre des communes et au Sénat. J'en suis heureux.

Je crois, en ma qualité de sage, que nous devons nous appuyer les uns les autres. En tant qu'Autochtone qui vit au-delà de la limite des arbres, je peux dire que la communauté des Wekwetis, d'où je viens, a aidé les premiers explorateurs qui sont arrivés dans la région et cela leur a permis de survivre. Nous les avons orientés et ils nous ont aidé en retour avec de l'équipement qu'ils avaient apporté et avec leur expérience. Nous leur avons montré où aller et comment survivre dans la nature. C'est comme cela que nous nous aidons les uns les autres et c'est de cette manière que nous aimerions que les sénateurs nous appuient — en nous donnant des conseils sur l'avenir.

Aujourd'hui, nous négocions nos revendications territoriales, des négociations très bien menées, en bonne foi. Nous avons entendu beaucoup de personnes à la Chambre des communes hier, dont la majorité des députés du Parti conservateur qui s'opposent aux revendications territoriales. Cependant, à certains moments, ils ont parlé du pipeline et des activités économiques là-bas. Là où nous sommes, nous ne sommes pas touchés par le pipeline autant que d'autres peuples. Il est certain qu'en raison des activités économiques dans notre région, nous voulons toujours partager le Nord avec d'autres Autochtones et avec les personnes qui y viennent.

Lorsque le pipeline sera installé, nous aimerions certainement avoir notre part. Nous pourrions peut-être avoir des retombées de ce projet. La majorité d'entre nous espérons que cela se produira.

Au fil du temps, nous avons besoin de l'appui du gouvernement fédéral, et le gouvernement fédéral a besoin de notre appui de temps en temps, aussi. À tous les quatre ans, nous les appuyons en participant aux élections. Nous avons besoin de leur aide et ils ont certainement besoin de notre aide. Tout cela est inséré dans nos revendications territoriales.

En 1971, j'ai eu l'occasion d'aller en Italie rencontrer le pape. J'avais beaucoup d'expérience des voyages, j'avais déjà été dans d'autres parties du monde, et j'ai trouvé que cela m'avait servi pour la négociation des revendications territoriales et pour aider l'équipe qui s'en charge. Si l'on tient compte de l'histoire de la relation avec le gouvernement et des traités, cela a toujours été bon jusqu'à présent. La revendication territoriale est assez bien négociée. Nous avons eu de bonnes équipes de négociation.

They did a great job. There has been a lot of negotiation with the Government of Canada, with the Government of Northwest Territories and with neighbouring tribes.

I am now about 84 years old and I have done my share of the work for the Aboriginal people in the Northwest Territories. For many years I worked with the Dene in an advisory capacity. I was Chief of the Dogrib Nation for many years, and I worked with many organizations that I hope will be able to achieve their territorial claims. Apparently, that fell apart back in 1990 but now with the regional claims, I am sure that we will see the light at the end of the tunnel soon. We had good relationships with the negotiators and we could always meet them eye to eye, gratefully, because the negotiations must continue.

For many years there was anxiety with the various levels of government for a reason. There was much criticism among the Aboriginal people within our community. Now, we want to put that aside and try to work a new deal. We have a good start to a better relationship with other claimant groups from the Northwest Territories.

I thank senators for this opportunity to appear before the committee, which I never thought would happen. There are many other Aboriginal groups in the Northwest Territories. We are an arm of the AFN, and there are also the Dene nations. Some of those groups might wish to appear before the committee. I am hopeful that we will have a good relationship with senators, with the Government of Canada and with the rest of the country.

[English]

**The Chairman:** On behalf of the committee I would like to say that we are pleased that you were able to appear before us today. It is interesting because some of us come from the North. We see each other up North but to see one another in Ottawa is special. I wanted to be sure that you are welcomed in Ottawa and I appreciate your coming to speak to the Tlicho agreement.

This Senate committee is beginning its study of how Aboriginal people get into business and deal with economic development. The Dogrib people in the Northwest Territories are probably the most traditional of all the Aboriginal people in the North. They live on and use the land, hunt and trap, and use the natural resources. In the late 1980s, there was talk of opening a diamond mine in the North, and there was talk about prospecting and work. Eventually a diamond mine was built and the Dogrib people were able to make the jump from a traditional way of life to an industrial way of life.

I would like to hear from Mr. Arrowmaker and from Mr. Simpson on that. I know that it is easy to say reject new ideas and continue with the old way of life on the land. You could have told the mining company to leave you alone. However, you

Quatre conseillers-sages de nos quatre communautés ont travaillé avec l'équipe de négociation. Ils ont fait un excellent travail. Il y a eu beaucoup de négociations avec le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et avec les tribus voisines.

J'ai presque 84 ans aujourd'hui et j'ai fait ma part pour les Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Pendant plusieurs années, j'ai travaillé avec les Dénés à titre de conseiller. J'étais le chef de la nation Dogrib pendant plusieurs années et j'ai travaillé avec un bon nombre de groupes qui, je l'espère, pourront mener à bien leurs revendications territoriales. Apparemment, il y a eu un recul en 1990, mais maintenant, je suis certain que nous allons voir la lumière au bout du tunnel avec les revendications territoriales. Nous avons eu de bonnes relations avec les négociateurs et nous avons toujours pu les rencontrer en personne, heureusement, car les négociations doivent continuer.

Pendant de nombreuses années, nous avons eu de la difficulté avec divers paliers de gouvernement pour une raison. Il y avait beaucoup de critique chez les Autochtones de notre communauté. Maintenant, nous voulons mettre cela de côté et essayer de travailler pour conclure un nouveau pacte. Nous avons eu un bon départ avec l'amélioration de nos relations avec d'autres groupes des Territoires du Nord-Ouest qui font des revendications.

Je remercie les sénateurs de me permettre de comparaître devant le comité, ce que je ne pensais jamais pouvoir faire. Il y a beaucoup de groupes autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous sommes une branche de l'Assemblée des Premières nations, et il y a aussi les Dénés. Certains de ces groupes désirent peut-être comparaître devant le comité. J'espère que nous aurons de bonnes relations avec les sénateurs, avec le gouvernement du Canada et avec le reste du pays.

[Traduction]

**Le président :** Au nom du comité, j'aimerais dire que nous sommes heureux de vous accueillir ici aujourd'hui. C'est intéressant, car certains de nous viennent du Nord. Nous nous voyons souvent dans le Nord, mais c'est spécial de voir des gens du Nord ici à Ottawa. Je voulais m'assurer que vous receviez un bon accueil à Ottawa et j'ai apprécié votre intervention au sujet de l'entente des Tlichos.

Le comité sénatorial commence son étude sur la manière dont les Autochtones font des affaires et du développement économique. Les Dogribs des Territoires du Nord-Ouest sont probablement les plus traditionnels de tous les peuples autochtones du Nord. Ils vivent sur la terre et l'utilisent, font de la chasse et de la trappe et utilisent leurs ressources naturelles. À la fin des années 80, il était question d'ouvrir une mine de diamants dans le Nord et il y avait des discussions sur la prospection et les emplois. Éventuellement, une mine de diamants a été construite et les Dogribs ont pu passer d'une manière de vivre traditionnelle à une manière de vivre industrielle.

J'aimerais savoir ce que M. Arrowmaker et M. Simpson pensent de cela. Je sais qu'il aurait été facile de rejeter les nouvelles idées et de continuer à vivre de manière traditionnelle sur vos terres. Vous auriez pu dire à la compagnie minière de vous

recognized the prospect of development, took advantage of it, and benefited from it. You made the jump to industrial development. I would like to hear what made the Tlicho people make that transition.

I know that Mr. Rabesca and Ms. Rabesca-Zoe have the answers but I would like to hear the comments of both Mr. Arrowmaker and Mr. Simpson.

[Interpretation]

**Mr. Arrowmaker:** The traditions and economic activity within the Dogrib area is not something new to us. As the chairman said, we have been living with it, and we have experienced it.

The chairman touched on the issue of the traditional economy, and spoke about trapping, fishing and hunting. We consider that to be the traditional economy. Mr. Zoe referred to Chief Bruno building, the school, and the idea behind it. All of the people can still live on the traditional economy. The opportunity is there to do so. Accordingly, if they want to live off the Tlicho economy, the opportunity will be there for them. That is why Chief Bruno made the statement about being a strong person.

We also spoke about our history — how the fur trade operated within our area when the first European people came. Without our guidance, I do not think they could have survived in the wilderness. Without our expertise, they would not have made it back. It was a good trade-off, with both parties working together. We even had a mail run from our area all the way down to Edmonton. They would haul freight into the Edmonton area. Since then we have seen many changes. That is how the peace treaty developed.

During the days when I used to trap, there were too many trappers in the area. It was difficult to find an area to trap. At times I had to go without catching anything, but somehow I had to live with the surrounding people, who used to help one another.

In regard to the mining activity, we had to have an agreement built into it. Employment and training aspects had to be included. That is what we have with the mining companies.

Another consideration was the fact that we do not know how long the mining operation will last. We do not know the life of the mine. We are not certain how long the mine will last.

I am happy to give you the history in the area. Since we have a time limit, I will try to address all of the things I want to say.

[English]

**The Chairman:** We have until about 11:15 and then another meeting is scheduled to sit in this room.

If Mr. Arrowmaker is finished, would Mr. Simpson be prepared to say a few words?

laisser tranquille. Cependant, vous avez reconnu une possibilité de développement et vous en avez tiré avantage et profit. Vous avez fait le saut dans le développement industriel. J'aimerais savoir ce qui explique cette transition des Tlichos.

Je sais que M. Rabesca et Mme Rabesca-Zoe ont des réponses à ces questions, mais j'aimerais savoir ce qu'en pensent M. Arrowmaker et M. Simpson.

[Interprétation]

**M. Arrowmaker :** La combinaison des traditions et de l'activité économique chez les Dogribs n'est pas quelque chose de nouveau pour nous. Comme le président l'a dit, nous avons déjà connu cela.

Le président a parlé d'économie traditionnelle, de la trappe, de la pêche et de la chasse. Il s'agit de pratiques traditionnelles pour nous. M. Zoe a dit que le chef Bruno avait construit l'école et qu'il était à l'origine de cette idée. Toute la communauté peut encore vivre de l'économie traditionnelle. Nous pouvons le faire, car la possibilité est là. Par conséquent, si la communauté veut vivre de l'économie des Tlichos, elle pourra le faire. C'est pourquoi le chef Bruno a dit qu'il nous fallait être fort.

Nous avons également parlé de notre histoire — de la manière dont la traite de la fourrure fonctionnait dans notre région lorsque les premiers Européens sont arrivés. Sans notre aide, je pense qu'ils n'auraient pas survécu dans la nature. Sans notre expertise, ils n'auraient pu retourner d'où ils venaient. C'était un bon échange, et les deux parties travaillaient ensemble. Nous avions même un échange de courriers entre notre région et Edmonton. Il y avait même du transport de marchandises dans la région d'Edmonton. Depuis cette époque, nous avons été témoins de nombreux changements. C'est ainsi que le traité de paix a été établi.

Lorsque je faisais encore de la trappe, il y avait trop de trappeurs dans la région. C'était difficile de trouver un territoire de trappe. Parfois, je revenais bredouille, mais de toute façon, je devais vivre avec ma communauté, qui était habituée à l'entraide.

Au sujet de l'activité minière, nous avons établi un accord à ce sujet. Les aspects de l'emploi et de la formation devaient être inclus. C'est ce type d'accord que nous concluons avec les compagnies minières.

L'autre point à prendre en considération, c'est le fait que nous ne savons pas combien de temps vont durer les activités minières. Nous ne savons pas combien de temps va durer la mine. Nous ne sommes pas certains de sa durée de vie.

Je suis heureux de vous raconter l'histoire de ma région. Mais étant donné que nous sommes limités dans le temps, je vais essayer de dire tout ce que j'ai à dire.

[Traduction]

**Le président :** Nous avons jusqu'à environ 11 h 15, puis ensuite une autre séance est prévue dans cette salle.

Si M. Arrowmaker a terminé, M. Simpson serait-il prêt à dire quelques mots?



*[Interpretation]*

**Mr. Harry Simpson, Elder, Dogrib Treaty 11 Council:** I am one of the elders on the advisory committee to the negotiating team. I am descended from the Fort Simpson area. That is why I got the name "Simpson." My parents used to travel with me down to the Sahtu area where we lived on the traditional lands and trapped and hunted. We covered a large tract of land in the Dogrib area with the surrounding neighbourhood tribes.

What we are doing here today is not new, but we have to work together in order to make good decisions for future generations.

I am thankful to be here. Many people respect us, and we respect you in return. That is part of our tradition. Without the negotiating team, I do not think we would be here. We never thought we would meet you people, but we are thankful to be here today. We are thankful to our negotiating team for bringing us here and for the opportunity to appear before you.

Christmas is coming soon and we hope that everyone will have a good Christmas holiday.

There are challenges to be met every day. There is no use in being scared of development because something good may come out of it. We have to meet challenges. That is how we look at the new era that we are approaching. Our challenge is to make the current land claim process work for us. That is the reason we are here, and that is important to remember.

We do not want to lose our traditions, culture, language or religion. These are important things that we live by every day. We teach students about living on the land every time we have an opportunity. Every year we hold assemblies. The people who are able to travel on the land take students into the communities by canoe. Every night, they talk to them about the history of the Dogrib. That is how we keep our culture and tradition alive in the young people.

*[English]*

**The Chairman:** Thank you very much. Next week, our committee will be dealing with the Tlicho agreement and we will be seeing more of you then.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, December 8, 2004

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:24 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

*[Interprétation]*

**M. Harry Simpson, aîné-conseiller, Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11 :** Je suis l'un des sages du comité consultatif de l'équipe de négociation. Je viens de la région de Fort Simpson. C'est pourquoi l'on m'a appelé « Simpson ». Mes parents voyageaient avec moi jusqu'à la région des Sahtus où nous vivions sur nos terres ancestrales, et nous vivions de la trappe et de la chasse. Nous avons couvert une grande surface dans la région des Dogribs, avec les tribus voisines.

Ce que nous faisons aujourd'hui, ce n'est pas nouveau, mais nous devons travailler ensemble afin de prendre de bonnes décisions pour les générations futures.

Je suis heureux d'être ici. Beaucoup de personnes nous respectent et nous les respectons en retour. Cela fait partie de notre tradition. Sans l'équipe de négociation, je ne pense pas que nous serions ici. Nous n'avions jamais pensé pouvoir vous rencontrer, et nous sommes reconnaissants d'être ici aujourd'hui. Nous remercions notre équipe de négociation pour nous avoir permis de venir ici comparaître devant vous.

Noël arrive bientôt et nous espérons que vous aurez tous de bonnes vacances de Noël.

Il y a des défis à relever tous les jours. Il ne faut pas avoir peur du développement, car le développement peut donner des résultats positifs. Nous devons relever les défis. C'est de cette manière que nous envisageons la nouvelle ère qui commence. Notre défi est de réussir le processus de revendications territoriales actuel. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici, et c'est important à préciser.

Nous ne voulons pas perdre nos traditions, notre culture, notre langue ni notre religion. Ces choses sont importantes dans notre vie de tous les jours. Nous enseignons à nos étudiants la vie sur les terres à chaque fois que nous en avons l'occasion. À chaque année, nous tenons des assemblées. Les personnes qui peuvent voyager amènent des étudiants dans nos collectivités, en canot. Tous les soirs, nous leur parlons de l'histoire des Dogribs. C'est de cette manière que nous conservons notre culture et nos traditions et que nous les transmettons aux jeunes.

*[Traduction]*

**Le président :** Merci beaucoup. La semaine prochaine, notre comité se penchera sur l'accord des Tlichos et nous vous rencontrerons à cette occasion.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 8 décembre 2004

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 24 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

*[English]*

**The Chairman:** We are honoured tonight to hear from Professor Jon Altman, who is with the Centre for Aboriginal Economic Policy Research at Australian National University. Welcome.

Please proceed, Mr. Altman.

**Professor Jon Altman, Director, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University:** Thank you, Mr. Chairman. Australian National University is in Canberra, Australia. It is Wednesday morning here, so good evening all.

I direct a research centre, which was established in 1990, that looks at indigenous economic policy issues. Increasingly, the issues that we look at are also social policy issues.

Our centre is multidisciplinary but mainly social sciences-oriented. Our centre has about 20 academic staff, as well as a range of stakeholders, including the federal government here in Australia. There are also some state governments, which I think you call provincial governments, that have an interest in our activities. We also, of course, work with a diverse number of indigenous communities, committee organizations and regional organizations.

Our main focus is to document the socioeconomic situation of indigenous peoples in Australia, to analyze the causes of what is unquestionable indigenous disadvantage in this country and to attempt to provide policy advice through evidence-based research to a range of stakeholders, including government, public sector, private sector and indigenous communities and organizations.

I am very honoured to have the opportunity to talk to your committee as it embarks on its inquiry, which obviously will be challenging and taking you across a huge part of Canada. I hope I can provide some assistance in terms of how you might proceed.

Bear in mind that there is nothing worse than the foreign expert, particularly one that is so far away. Clearly, I have some familiarity with the Canadian situation. We have many Canadian scholars visit here. I have quite close contact with the Canadian High Commission here.

I hope I can provide in this discussion some of the best practice that occur in Australia, particularly in terms of research and methodological approaches. Again, bear in mind that all the international comparative social indicator research that I have seen suggests that Canada has been far more successful in the way that it has interacted with its indigenous peoples than Australia. In some ways, you are seeking some advice from the poor cousins from Australia. Nevertheless, I would be happy to give any assistance I can.

*[Traduction]*

**Le président :** Nous avons l'honneur d'entendre ce soir le professeur Jon Altman, du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes de l'Université nationale d'Australie. Bienvenue.

La parole est à vous, monsieur Altman.

**M. Jon Altman, professeur et directeur du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes, Université nationale d'Australie :** Merci, monsieur le président. L'Université nationale d'Australie est située à Canberra, en Australie. Bonsoir à tous. Ici, c'est le mercredi matin.

Je dirige un centre de recherche créé en 1990 qui s'intéresse aux questions de politique économique indigène. Nous nous intéressons de plus en plus aussi aux questions de politique sociale.

Notre centre est pluridisciplinaire, mais surtout axé sur les sciences sociales. Notre centre regroupe une vingtaine de chercheurs, ainsi que divers intervenants, notamment des représentants du gouvernement fédéral australien. Les gouvernements de certains États que vous appelez je crois chez vous des provinces, s'intéressent également à nos activités. Évidemment, nous collaborons aussi avec divers comités, organisations régionales et communautés indigènes.

Notre but principal consiste à documenter la situation socioéconomique des peuples indigènes d'Australie, afin d'analyser les causes des désavantages indubitables dont ils souffrent dans notre pays et de nous appuyer sur les résultats des recherches pour présenter des conseils en matière de politique aux divers intervenants, notamment au gouvernement, au secteur privé, au secteur public et aux collectivités et organisations indigènes.

C'est un grand honneur pour moi d'avoir l'occasion de parler à votre comité au moment où il entame cette enquête qui sera sans aucun doute difficile et qui vous amènera à parcourir de grandes distances au Canada. J'espère pouvoir vous donner quelques conseils sur la façon de procéder.

Souvenez-vous toutefois qu'il n'y a rien de pire qu'un expert étranger, surtout s'il demeure si loin. Bien sûr, je connais un peu la situation canadienne. Beaucoup d'universitaires canadiens nous rendent visite ici. Je suis en contact avec le haut-commissariat canadien en Australie.

J'espère pouvoir contribuer au débat en parlant de quelques-unes des meilleures pratiques que nous appliquons ici en Australie, en particulier sur le plan de la recherche et des approches méthodologiques. Souvenez-vous encore une fois que selon toutes les recherches comparatives internationales consacrées aux indicateurs sociaux que j'ai pu consulter, le Canada obtient de bien meilleurs résultats que l'Australie au niveau de ses interactions avec les peuples autochtones. D'une certaine façon, vous vous trouvez à demander les conseils de votre parent pauvre d'Australie. Cependant, si je peux vous aider, je le ferai avec plaisir.

**The Chairman:** I would like to introduce the senators we have here this evening.

On my right, is Senator Gerry St. Germain, who is the deputy chairman of this committee. Senator Buchanan, who is a former Premier of Nova Scotia, is also here. We also have with us Senator Pearson from Ontario, and Senator Watt, who is from Nunavut. Senator Léger is from New Brunswick; and Senator Len Gustafson is from Saskatchewan.

We are very interested in hearing what you have to say. Although we have just begun undertaking this study, we have heard from a number of witnesses already. We have not begun our travels throughout our vast country, but we hope to do so later this winter. We will travel to Yellowknife, as well as to Inuvik in the Beaufort Sea, where the temperatures can drop to minus 40 or minus 50, and that is without the wind blowing. That would be a good introduction to that part of the North. I do not believe it get that cold in Australia.

**Mr. Altman:** Especially not at this time of year.

**The Chairman:** Please proceed with your presentation?

**Mr. Altman:** My understanding is that your inquiry is looking at the involvement of Aboriginal communities and businesses and economic development activities throughout Canada.

As in Australia, Canada, obviously, has enormous indigenous diversity, both in terms of where people live and the sorts of economic activities they engage in. You also have enormous diversity in the characteristics of indigenous communities, with some indigenous people living in very remote discrete communities, as in this country. Others, of course, are living in a much more integrated way in major cities.

The way I read your terms of reference, your focus is more on the discrete, more visible communities that are probably outside your major metropolitan areas. One of the opening comments I would make in relation to your terms of reference is that it seems to me, in addressing what is a key issue of indigenous socioeconomic disadvantage or marginality, we often conflate issues of socioeconomic status — which we tend, in both our countries, to assess via official statistics on socioeconomic indicators — with issues of economic development and issues of business development.

Conceptually, I would see issues of socioeconomic status as being the most broadly constituted set of parameters that one can utilize to differentiate peoples, in very much a statistical sense that often does not reflect people's living arrangements or social reality.

Some of the differences between indigenous and non-indigenous people — and I am sure that in your country, as in Australia, most of those social indicators would show that across the raft of indicators, be it employment, income, education, housing, and health, indigenous people are worse off. We need to recognize that often these sorts of statistics are very broad brush,

**Le président :** J'aimerais vous présenter les sénateurs qui sont présents ici ce soir.

À ma droite, le sénateur Gerry St. Germain, qui est vice-président du comité. Le sénateur Buchanan, ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse, est aussi parmi nous. Nous avons également le sénateur Pearson, de l'Ontario, le sénateur Watt, du Nunavut, le sénateur Léger, du Nouveau-Brunswick et le sénateur Len Gustafson, de la Saskatchewan.

Nous sommes très intéressés à vous entendre. Nous venons tout juste de commencer notre étude, mais nous avons déjà entendu un certain nombre de témoins. Nous n'avons pas encore commencé à voyager dans notre vaste pays, mais nous espérons le faire un peu plus tard cet hiver. Nous nous rendrons à Yellowknife, ainsi qu'à Inuvik, dans la mer de Beaufort, où la température peut descendre jusqu'à moins 40 ou moins 50 degrés, sans compter l'effet du vent. Ce sera une bonne introduction à cette région du Nord. Je ne pense pas qu'il fasse aussi froid en Australie.

**M. Altman :** Surtout pas à cette époque de l'année.

**Le président :** Voulez-vous commencer votre exposé?

**M. Altman :** Si j'ai bien compris, votre enquête porte sur la participation des collectivités et entreprises autochtones et sur les activités de développement économique partout au Canada.

En Australie comme au Canada, les peuples indigènes se caractérisent par une énorme diversité, tant sur le plan de l'implantation géographique que des activités économiques auxquelles ils s'adonnent. Au Canada, les caractéristiques des collectivités indigènes sont également très variées puisque certains peuples vivent dans des collectivités très éloignées, comme dans notre pays. Bien entendu, il y a aussi des Autochtones qui vivent dans les grandes villes, se mêlant à la population générale.

Si j'ai bien lu votre mandat, vous vous intéressez plutôt aux collectivités distinctes, plus visibles, qui sont situées sans doute à l'extérieur de vos grands centres urbains. Ma première remarque concernant votre mandat est que nous avons souvent tendance, lorsque nous examinons une question importante sur le plan du désavantage ou de la marginalité socioéconomique des indigènes, à associer les aspects relatifs au statut socioéconomique — que, dans nos deux pays, nous avons tendance à évaluer à partir des statistiques officielles sur les indicateurs socioéconomiques — aux questions de développement économique et de développement commercial.

Théoriquement, je considère les aspects relatifs au statut économique comme l'ensemble de paramètres le plus large que nous puissions utiliser pour différencier les peuples dans une perspective statistique qui souvent ne reflète pas leur mode de vie ou leur réalité sociale.

Il y a des différences entre les indigènes et les non-indigènes — et je suis certain que dans votre pays, tout comme en Australie, la plupart des indicateurs sociaux révèlent que les indigènes ne sont pas dans une aussi bonne position sociale que les autres, tant sur le plan de l'emploi, du revenu, de l'éducation et du logement que de la santé. Nous devons reconnaître que ces statistiques sont



if you like. In some ways, in the policy sense, they do not actually help us focus in on the economic development situation of particular communities.

Again, looking at the issue of economic development, we have to recognize that this is a highly contested term, depending on both the perspective on economic development one might want to take and on what cultural perspective one wants to define economic development from.

In the literature, the extent of that diversity is reflected in the writings of people like Nobel Laureate Amartya Sen, who sees economic development as a process for expanding the real freedom that people enjoy. That notion of economic development is at one extreme of a hierarchy of definitions, with the other extreme being far more mainstream notions of economic development that do focus very much on indicators like people's employment status, their income levels, and the extent to which they are able to have a livelihood that is independent of welfare dependence or the state.

Business, of course, is just one element of economic development. Indigenous peoples, like non-indigenous peoples, are predominantly employed for their livelihoods, and the majority are employed across public and private sectors. Many indigenous people are also employed for community-based organizations.

We need to be aware that, in focussing on the issue of business, we are looking both at the linkages or articulations with indigenous peoples with businesses as employees, but also as people who run businesses, which can be small, family-based businesses. Certainly, in official statistics in Australia, these sorts of businesses tend to be reflected in statistics on self-employment, as distinct to indigenous interests in larger-scale enterprises. Although, I suspect in Canada, as in Australia, you do not actually have very many instances of indigenous interests either being whole owners or joint venturers in large enterprises.

To begin with, I thought it would be useful to talk a little bit about that spectrum and also to reinforce the fact that both in Australia and in Canada, there is enormous diversity that is linked, as we know, with the nature of colonial history and the colonial impact. Also, it is important to recognize that there were variations in pre-colonial economic and social formations in both situations. Similarly, in both countries, there is enormous variability in the resource bases that indigenous peoples can utilize and, also just in ecological variation.

Your comments, Mr. Chairman, referring to the extreme climatic conditions in terms of some of the communities that you will be visiting are probably matched in Australia by another extreme experienced by some of the indigenous communities here that, for a range of historical and colonial reasons, have actually been established in desert regions that are clearly very arid, often very hot. In terms of linkage with the main stream economy, they have enormous difficulties.

souvent très générales. D'une certaine façon, en matière de politique, elles ne nous aident pas vraiment à focaliser sur la situation des différentes collectivités en matière de développement économique.

Il faut reconnaître également que le terme même de développement économique est très contesté puisqu'il dépend de la perspective de développement économique que l'on souhaite appliquer et de la perspective culturelle à partir de laquelle on définit le développement économique.

L'ampleur de cette diversité est exposée dans les écrits d'auteurs comme le prix Nobel Amartya Sen, qui considère le développement économique comme un processus visant à étendre la liberté réelle dont bénéficient les gens. Cette notion du développement économique représente une extrémité du spectre des définitions, l'autre extrémité se rapprochant beaucoup plus des notions courantes de développement économique qui mettent beaucoup plus l'accent sur des indicateurs tels que l'emploi des gens, leur revenu et leur capacité à vivre de manière indépendante, sans compter sur l'aide de l'État.

Bien entendu, le développement commercial n'est qu'un élément du développement économique. Les indigènes, tout comme les non-indigènes, travaillent essentiellement pour gagner leur vie et la majorité d'entre eux ont un emploi dans le secteur public ou le secteur privé. Beaucoup d'indigènes sont également employés dans des organismes communautaires.

Lorsqu'on s'intéresse aux aspects commerciaux, il faut savoir que l'on tient compte des liens des indigènes avec des entreprises où ils sont employés, mais également gérants de petites entreprises familiales. Les statistiques officielles australiennes ont tendance à classer ces entreprises comme des activités de travailleurs autonomes, par opposition aux intérêts indigènes dans de plus grandes entreprises. Je suppose qu'au Canada, comme en Australie, il arrive rarement que des Autochtones soient propriétaires de leur entreprise ou d'une entreprise en coparticipation avec une plus grande société.

J'ai pensé qu'il serait utile, pour commencer, d'évoquer un peu toute la gamme des possibilités et également de souligner le fait qu'en Australie comme au Canada, l'énorme diversité est liée à la nature de l'histoire coloniale et de l'impact de la colonisation. Il est important également de reconnaître que, dans les deux cas, il y avait des variantes dans la situation économique et sociale précoloniale. On constate également dans les deux pays d'énormes différences sur le plan des ressources que les indigènes peuvent utiliser et également de grandes variations dans le secteur écologique.

Vous avez parlé, monsieur le président, des conditions climatiques extrêmes que connaissent certaines collectivités dans lesquelles vous vous rendez. Ces collectivités ont sans doute leur pendant en Australie, bien que les extrêmes ne soient pas les mêmes, et sont fréquentées par des autochtones qui, pour des raisons historiques et coloniales, se sont établis dans des régions désertiques qui sont très arides et souvent très chaudes. Ces collectivités éprouvent d'énormes difficultés à adhérer à l'économie générale.

In terms of conceptualization, the way I am trying to increasingly conceptualize indigenous economies — and this is a model that I have recently discussed with Professor Peter Russell, which is partly why he thought it might be useful if we had a bit of a conversation. This model is what I call, in the Australian context, the indigenous hybrid economy. It has three sectors: the market sector, the state sector and the customary sector. In many policy discussions on indigenous issues, we tend to stay too focused on the market sector, often referred to as the private sector; or we sometimes focus too much on the state sector, which can be the public sector — a sector that provides services to indigenous peoples and communities — but also be the sector that provides people welfare support.

In these conversations, we tend to overlook the customary sector, which in many indigenous communities is economically significant, in terms of livelihoods. It is also a sector where many remote indigenous communities in particular have some comparative advantage. The customary sector, in many remote areas — and in Australia we also find in some not-so-remote contexts — remains vitally important to people's livelihoods, but it is also a sector that articulates with both the state and the market. In other words, customary activity can actually have value in terms of market exchange. It can also have value in terms of delivering public services, and in Australia that occurs very much with regard to natural resource management activities that are often provided by indigenous people participating in the customary sector, and of course the customary activity is also often underwritten by state support.

I know that in Quebec there is a very well known and I think quite robust scheme called the Income Security Program. In Australia, we have a similar scheme, entitled the Community Development Employment Projects scheme — CDEP — which often is provided to people who live in country, participate in customary activities and get a level of support from the state.

I am sure that, later on, we will want to talk about success factors in relation to indigenous economic development. I am happy for us to tease those sorts of issues out. I thought I would make these few opening remarks. If there are any questions or comments that senators have, I would be happy to engage in a discussion across the Pacific.

**The Chairman:** Senator St. Germain will take my place, as I must leave.

**Senator St. Germain** (*Deputy Chairman*) in the chair.

**The Deputy Chairman:** Thank you very much, professor. We will get right to the questioning.

I will just ask you one question. In dealing with its indigenous people, has Australia, as a federal government, assumed the fiduciary responsibility for the indigenous people of Australia?

J'essaie de plus en plus de conceptualiser les économies indigènes — et c'est un modèle dont j'ai récemment parlé avec le professeur Peter Russell qui m'a en partie convaincu qu'il serait utile d'aborder le sujet avec vous. Ce modèle est ce que j'appelle, dans le contexte australien, l'économie hybride indigène. Elle comprend trois secteurs : l'économie de marché, l'économie d'État et l'économie coutumière. Dans beaucoup de discussions politiques sur les questions indigènes, nous avons tendance à trop mettre l'accent sur le marché par lequel on entend souvent le secteur privé, ou à mettre trop l'accent sur l'économie d'État, qui peut être le secteur public — un secteur qui fournit des services aux peuples et aux collectivités indigènes — mais également le secteur qui offre une assistance sociale.

Dans ces débats, nous avons tendance à négliger le secteur coutumier qui, dans de nombreuses collectivités indigènes, est important sur le plan économique comme moyen d'existence. C'est également un secteur dans lequel de nombreuses collectivités indigènes isolées en particulier bénéficient d'un avantage comparatif. Dans beaucoup de secteurs éloignés, le secteur coutumier — présent en Australie dans des environnements qui ne sont pas si isolés — demeure vital pour la subsistance des indigènes, mais c'est également un secteur qui relève à la fois de l'État et du marché. En d'autres termes, l'activité coutumière peut être utile sur le plan des échanges commerciaux. Elle peut être utile sur le plan de la prestation des services publics et, en Australie, c'est souvent le cas dans les activités de gestion des ressources naturelles qui sont assurées par des indigènes participant à l'économie coutumière et, bien entendu, l'activité coutumière est aussi souvent encouragée par l'État.

Je sais qu'au Québec, il existe un programme très connu et très solide que l'on appelle le Programme de sécurité du revenu. En Australie, nous avons un programme analogue, le CDEP — Community Development Employment Projects — dont bénéficient souvent les gens qui vivent à la campagne, qui participent à des activités coutumières et qui bénéficient d'une certaine aide de l'État.

Je suis certain que nous reviendrons un peu plus tard sur les facteurs de succès en matière de développement économique indigène. Je suis très heureux de me pencher sur ces questions. Je voulais vous présenter ces quelques remarques pour commencer et je serais prêt maintenant à répondre aux questions ou aux commentaires des sénateurs et à participer à un débat au-dessus du Pacifique.

**Le président :** Le sénateur St. Germain va prendre ma place, puisque je dois je m'en aller.

**Le sénateur St. Germain** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président :** Merci beaucoup. Nous allons passer directement aux questions.

Je vais vous poser une seule question. Dans ses rapports avec les peuples indigènes, le gouvernement fédéral australien a-t-il endossé une responsabilité fiduciaire à l'égard des peuples indigènes d'Australie?



**Mr. Altman:** It has, to some extent. In Australia, in 1967, there was a referendum to amend the constitution. That constitutional amendment deleted a clause in the Australian constitution that said that the federal government did not have a role in indigenous affairs and that these were measures were only to be dealt with by the states and territories. Basically, since 1967, the federal government has been able to become engaged in indigenous affairs. Certainly since the early 1970s, the government has become increasingly involved in indigenous affairs.

In terms of fiduciary duty, that is quite a complex issue in Australia because, unlike some of the state governments, the current federal government refuses to, for example, make an apology for what is being called in Australia the stolen generation of indigenous people that were taken from their parents as state policy from the 1930s right up to the late 1960s. In that sense, one of the reasons that the federal government has given for not actually making a formal apology is that it does not want to accept fiduciary duty or potential claims for compensation. Nevertheless, all the state and territory governments have in fact made such an apology.

While the federal government here runs significant indigenous-specific programs at the federal level, each state and territory also has responsibility for service delivery to its indigenous citizenry. That is done again through either indigenous-specific or what we call mainstream programs. One issue that has come up, and there was quite a significant inquiry here in 2001 by the Commonwealth Grounds Commission, was the extent to which states and territories met their service delivery obligations to their indigenous citizens on an equitable needs basis. That inquiry, run by an independent authority here that actually allocates taxation between the federal government and the state and territory governments, was actually quite critical of states and territories, saying that it certainly was not clear if they were in fact funding their indigenous citizens to the extent that they should, given the extent of indigenous need and the location of many indigenous people in remote parts.

For example, in places like the Northern Territory, there was certainly emerging evidence that there was not the necessary investment in remote schools and health services. Again, in relation to your inquiry, there is certainly emerging evidence that, in terms of economic support programs, there probably was not the investment going in that one would like to see if one wants to build an economic base and give people an opportunity to participate in economic development where they live on the land that they own.

**Senator Buchanan:** Professor, I find what you have just said very interesting, if I understand you correctly. Are you saying that the prime responsibility for Aboriginal peoples in Australia is state government, not federal government?

**Mr. Altman:** I am certainly saying that to some extent. It is a shared responsibility, but through the Commonwealth Grants Commission process that we have here, which is our process for fiscal distribution of income taxation, which only the federal

**M. Altman :** Oui, dans une certaine mesure. En 1967, l'Australie a tenu un référendum au sujet de la modification de la Constitution. Cette modification consistait à supprimer une clause de la Constitution australienne selon laquelle le gouvernement fédéral n'avait pas à intervenir dans les affaires indigènes, ces dernières étant exclusivement du ressort des États et des territoires. Essentiellement, depuis 1967, le gouvernement fédéral est en mesure d'intervenir dans les affaires indigènes. Depuis le début des années 1970, le gouvernement s'est beaucoup plus intéressé aux affaires indigènes.

Pour ce qui est de l'obligation fiduciaire, c'est une question assez complexe en Australie où le gouvernement fédéral actuel refuse, contrairement au gouvernement de certains États, de s'excuser par exemple auprès des personnes qui appartiennent à ce que l'on appelle en Australie la génération volée, c'est-à-dire les indigènes qui ont été retirés de leurs familles, conformément à la politique officielle, depuis les années 1930 jusqu'à la fin des années 1960. Une des raisons qu'invoque le gouvernement fédéral pour justifier son refus de présenter des excuses officielles est liée à sa volonté de ne pas accepter l'obligation fiduciaire ou d'éviter les demandes éventuelles de dédommagement. Toutefois, tous les gouvernements des États et territoires ont présenté des excuses.

Le gouvernement fédéral consacre d'importants programmes aux indigènes, mais chaque État et territoire est également chargé de la prestation de services à ses habitants indigènes. Ces services sont fournis soit par des organismes indigènes, soit par l'intermédiaire de programmes ordinaires. En 2001, la Commission des subventions du Commonwealth a fait une enquête importante qui a révélé dans quelle mesure les États et les territoires s'acquittaient de leurs obligations de prestation de services à leurs citoyens indigènes sur une base équitable de leurs besoins. Cette enquête réalisée par une autorité indépendante chargée de répartir les impôts entre le gouvernement fédéral et ceux des États et territoires, s'est montrée assez critique à l'égard des États et territoires, affirmant qu'il n'était pas clair qu'ils finançaient autant qu'ils le devraient leurs citoyens indigènes, compte tenu des besoins et de la situation géographique de nombreux indigènes vivant dans des régions isolées.

Par exemple, dans des endroits comme le territoire du Nord, on a constaté que le financement des écoles et des services de santé des régions isolées n'était pas suffisant. Autre point pertinent pour votre enquête, les recherches ont démontré que les programmes de soutien économique n'étaient pas suffisants pour constituer une base économique nécessaire et donner aux gens la possibilité de participer au développement économique à l'endroit où ils vivent, sur les terres qui leur appartiennent.

**Le sénateur Buchanan :** Voilà qui est très intéressant. Si j'ai bien compris, vous dites que la responsabilité première des peuples aborigènes d'Australie appartient au gouvernement des États et non pas au gouvernement fédéral.

**M. Altman :** Je crois qu'on peut le dire en effet dans une certaine mesure. C'est une responsabilité partagée, mais vous savez qu'en vertu de la Constitution australienne, seul le gouvernement fédéral peut lever des impôts et que la



government can levy under the Australian constitution, each state and territory puts in a bid to the Commonwealth Grants Commission for resourcing. In that resourcing bid, there are a range of factors called disability factors. One of the disability factors used is the proportion of the population that is indigenous. The basis for arguing that having an indigenous proportion of your population that requires additional funding under this fiscal equalization process is that the socio-economic indicators show that indigenous people are in greater need.

The federal government has a range of programs that are indigenous-specific. The federal government also has what are called mainstream programs that should service indigenous Australians. However, certainly states and territories are expected to provide a range of services to indigenous Australians as if they were state citizens. This is an issue that is continually debated. Arguably, it is a hot political football that is tossed backwards and forwards between the federal and state territory governments about which one is meeting its obligations properly and which one is not.

That would not surprise you probably.

**Senator Buchanan:** It does not.

**Mr. Altman:** These are hotly contested issues. Recently, for example, there was a report that was done by the Northern Territory government for national circulation. It was by a state-level or provincial-level government. It documented the shortfall in indigenous housing Australia-wide and that the extent of indigenous overcrowding and calculated that an additional investment of \$2 billion was required. It was put to the federal government that this shortfall needed to be addressed not only because there was a shortfall, but also because the rate of indigenous population growth would just make the situation worse and worse in the future. The response of the federal government was that it would invest in indigenous housing and infrastructure but that it would like to see the states and territories take the lead role first.

**Senator Buchanan:** That is rather different from the situation in Canada because the prime responsible role constitutionally in Canada is federal. The secondary responsibility is provincial, although over the last number of years provinces have taken more of an interest in Aboriginal affairs than over maybe the last 50 years or so, but still the responsibility is federal under our Constitution. It is a much different situation from the one you have in Australia.

It is interesting though that over the last 20 years in my part of Canada, Nova Scotia, we have seen more economic development in indigenous Aboriginal communities than ever before. We have some areas of Nova Scotia where very aggressive chiefs and councils have become involved in activities that have escalated over the last years to a point where economic development is almost number one in some of those areas — in the fishing industry, for instance, in mussel farming, oyster farming, general

Commission des subventions du Commonwealth, un organisme que nous avons ici, est habilitée à répartir les impôts sur le revenu selon les demandes de ressources financières qui lui sont présentées par les États et territoires. Ces demandes de ressources tiennent compte de toute une gamme de facteurs de handicap. Un de ces facteurs de handicap s'appuie sur la proportion de la population d'origine indigène. Une plus grande proportion d'indigènes dans la population justifie un financement plus grand en vertu du système de péréquation, parce que les indicateurs socio-économiques démontrent que les indigènes sont plus dans le besoin.

Le gouvernement fédéral propose divers programmes ciblant directement les indigènes. Les Australiens d'origine indigène peuvent également faire appel aux autres programmes du gouvernement fédéral. Cependant, on s'attend à ce que certains États et territoires offrent divers services aux Australiens indigènes s'ils sont citoyens de ces États et territoires. C'est un débat qui n'a pas de fin. Le gouvernement fédéral et ceux des États et des territoires se renvoient constamment la balle, se comparant afin de savoir qui remplit correctement ses obligations et qui ne le fait pas.

C'est sans doute une situation qui vous paraît familière.

**Le sénateur Buchanan :** En effet.

**M. Altman :** Ces questions font l'objet de vifs débats. Récemment, par exemple, le gouvernement du territoire du Nord a fait circuler à l'échelle nationale un rapport qu'il avait commandé. Ce rapport passait en revue les programmes relevant du gouvernement des États ou provinces. Il révélait une pénurie de logements pour indigènes dans toutes les régions de l'Australie, ainsi que la surpopulation des indigènes et calculait qu'il faudrait investir un montant supplémentaire de 2 milliards de dollars. Les auteurs du rapport affirmaient que le gouvernement fédéral devait remédier à cette pénurie de logements, non seulement parce que les logements manquaient, mais également parce que la situation ne ferait que s'aggraver, en raison du taux de croissance de la population indigène. Le gouvernement fédéral a répliqué qu'il investirait dans le logement et l'infrastructure pour les indigènes, mais qu'il souhaitait que les États et les territoires commencent d'abord par faire leur part.

**Le sénateur Buchanan :** La situation est plutôt différente au Canada où la Constitution attribue la première responsabilité au gouvernement fédéral. Les provinces ont une responsabilité secondaire, bien que, depuis quelques années, elles s'intéressent plus aux affaires indigènes qu'il y a peut-être une cinquantaine d'années, mais c'est encore au fédéral qu'incombe la responsabilité en vertu de notre constitution. La situation est très différente de celle qui existe chez vous en Australie.

Il est intéressant de noter toutefois que depuis 20 ans, dans ma région du Canada, la Nouvelle-Écosse, les communautés autochtones ont connu un plus grand développement économique que jamais auparavant. Dans certaines régions de Nouvelle-Écosse, certains chefs et conseils de bande dynamiques se sont engagés dans des activités qui ont connu un grand essor au cours des dernières années, au point où le développement économique est pratiquement au maximum dans ces secteurs —

aquaculture of every kind. In some areas, economic development is at a point where — I can name one area — they are at present and have been for the last two years developing a large shopping centre area, an industrial area, service stations, restaurants, hotels, general big theatre area, which is different from what we have seen in our province for many years, and we are pleased that this is taking place.

However, most of the responsibility, again, for whatever economic assistance has been given is federal.

**Senator Pearson:** I wish to pick up on your comment about demographics, because I got the idea that you have a similar development in your country as we do here, which is that the demographics among our indigenous people is the opposite to what it is among most of the rest of the country, that there are an awful lot of very young people. Therefore, my question has to do with what is happening in Australia around the training and preparation of young people for economic activity, because that seems to me to be something that is absolutely crucial.

**Mr. Altman:** Certainly, the situation sounds very similar. The demographic pyramids are the exact opposite of each other. While in Australia we are worried about future population of working age to support the aging population, with indigenous peoples, the under-15-year-olds represent are about 40 per cent.

As far as the demographics are concerned, we do not have good statistics here, and I think you have similar difficulties with Statistics Canada. We only included indigenous people here for the first time in 1971. At that time, the indigenous population was enumerated at 115,000 but obviously missed many people. In the latest census, 2001, the indigenous population has grown fourfold, to 460,000, over a period of 30 years. Certainly projections suggest that the growth rate is very rapid, in the range of 3 or 4 per cent per annum, particularly in the more remote parts.

There is a real issue in terms of some projections that my centre has made in terms of unemployment rates for example. The official unemployment rate here at the moment for indigenous people nation-wide is 20 per cent, but if you take out the CDEP scheme, which includes 36,000 indigenous participants, all of whom are defined while participating in the scheme as employed, then the indigenous unemployment rate is approaching 50 per cent. In the future, all our projections suggest that it will actually increase, unless there are some significant changes.

Education in this country is also a significant issue in relation to the indigenous population, and there are obviously a number of education programs that target indigenous young people for participation in education. Nevertheless, there are some real issues there, particularly in relation to those indigenous people

dans le secteur de la pêche, par exemple, dans la mytiliculture, l'ostréiculture, toutes les activités d'aquaculture de manière générale. Dans certains secteurs, le développement économique a atteint un point tel — je peux citer un secteur — que les Autochtones sont actuellement et depuis deux ans, en train de construire un énorme centre commercial, un secteur industriel, des stations-service, des restaurants, des hôtels, un complexe cinématographique général, qui est différent de ce que nous avons pu constater dans notre province pendant de nombreuses années, et nous sommes très heureux de cette évolution des choses.

Cependant, la plus grande partie de la responsabilité du soutien économique revient au fédéral.

**Le sénateur Pearson :** J'aimerais reprendre vos commentaires concernant la croissance démographique, parce que j'ai l'impression qu'elle suit la même tendance chez vous qu'ici. Chez nos peuples indigènes, la croissance démographique suit une tendance inverse à celle de la plupart des régions du pays puisque, chez les Autochtones, les jeunes sont très nombreux. C'est pourquoi, j'aimerais vous demander ce que vous faites en Australie pour la formation des jeunes afin de les préparer à une activité économique. En effet, cela me paraît être absolument indispensable.

**M. Altman :** La situation semble très semblable. Les pyramides démographiques des deux populations sont exactement inversées. En Australie, nous nous préoccupons du vieillissement de la population dont la future population active devra assurer le soutien. Chez les indigènes, par contre, les jeunes de moins de 15 ans représentent environ 40 p. 100 de la population.

Sur le plan démographique, nous n'avons pas de bonnes statistiques ici et je pense que Statistique Canada éprouve les mêmes difficultés. Les enquêtes statistiques ne s'intéressent à la population indigène que depuis 1971. À l'époque, la population indigène comptait 115 000 personnes mais, il paraît évident que beaucoup de gens n'avaient pas été recensés. Au dernier recensement, en 2001, la population indigène atteignait 460 000 personnes et s'était donc multipliée par quatre en l'espace de 30 ans. Si l'on se fie aux projections, le taux de croissance est très rapide et atteint 3 ou 4 p. 100 par an, en particulier dans les régions les plus isolées.

Certaines projections faites par mon centre en matière de taux de chômage, par exemple, soulèvent un véritable problème. Le taux officiel de chômage chez les indigènes de toutes les régions du pays, atteint actuellement 20 p. 100, mais si l'on tient compte du programme CDEP qui regroupe 36 000 bénéficiaires indigènes qui sont considérés comme employés du fait de leur participation au programme, on peut dire alors que le taux de chômage chez les indigènes atteint près de 50 p. 100. Toutes nos projections indiquent que ce taux devrait continuer à augmenter à l'avenir, à moins d'entreprendre des changements importants.

En Australie, l'éducation est aussi une question importante dans la population autochtone et nous avons bien entendu de nombreux programmes qui ont pour but d'encourager la scolarisation des jeunes indigènes. Cependant, nous avons un réel problème avec les jeunes indigènes qui habitent dans des

who reside in the rural and remote sectors, where often supply of educational facilities can be limited, particularly at the post-primary level, and where there are issues about the nature of education. Even if people received normal, mainstream educational qualifications, if they continue to reside in these remote areas, what would they actually do with these qualifications in terms of employment opportunities? That question is being hotly debated here at the moment because some indigenous spokespeople are suggesting that opportunity needs to be provided for indigenous children from remote areas to migrate, to take up schooling opportunities in urban centres. This is quite an emotive issue, because other indigenous people are saying that this is reminiscent of the stolen generations and indigenous youth being taken away from their home communities and being fostered out with non-indigenous families and, if you like, losing connection both with their communities and with their custom.

One of the things that is clear in this country — and, again, my centre has done some work on this statistically — is that on the basis of need there is definitely under-investment in indigenous education. Similarly, over the last one or two decades, there is a sense that indigenous educational attainment, particularly in remote areas, has, if anything, gone backwards rather than forwards. This is due to issues related to economic opportunity and opportunity for activity in a remote community, and there is a sense that, if one can provide meaningful employment and activity in these contexts, young people basically lack the incentive and motivation to continue at school. In some remote contexts, the nature of the indigenous family and social relations does not actually make it easy for parents to force their children to go to school.

There is high absenteeism, in part, because of an element of indigenous culture that seems to remain quite robust, and that is which is a real respect for the autonomy of the individual. Unlike in our society, that tends to permeate down to teenagers and young children whose parents are quite reluctant to be forceful in sending them to school. Sometimes, parents turn to the authorities and say: “We do not have the influence on our children. Why do you not intervene?”

Frankly, in these communities, it can be difficult to put authorities to force children to go to school. If you force children to go to school, they can be enrolled and participate in the classroom but not learn anything anyway. Sometimes, there are arguments about attendance levels versus educational outcomes.

These are very difficult and contested issues. I should not overstate the extent of the problem — although the media here and some indigenous leaders and advocates do focus on, for advocacy reasons, the very bad extremes. However, at the other end of the spectrum, in terms of indigenous participation and higher tertiary education and indigenous qualifications, arguably one of the success stories over the last 20 or 30 years has been a far greater enhanced participation by indigenous people in those mainstream institutions.

secteurs ruraux et isolés où les établissements d'éducation sont souvent limités, en particulier après le niveau primaire et où des questions se posent quant à la nature de l'éducation. En effet, à quoi cela sert-il aux jeunes indigènes de faire des études et d'obtenir des qualifications s'ils continuent à résider dans ces régions isolées où ils ne peuvent trouver d'emploi grâce à ces qualifications? Cette question fait l'objet de vifs débats en ce moment, puisque certains porte-parole indigènes réclament la possibilité pour les enfants des régions éloignées d'aller étudier dans les centres urbains. La question est assez controversée, puisque d'autres indigènes affirment que cela leur rappelle le drame des générations volées vécu par les jeunes indigènes enlevés de leurs villages et placés dans des familles d'adoption non indigènes, ce qui a contribué si vous voulez à les couper de leurs racines et de leurs traditions.

Ce qui est clair en Australie — et mon centre encore une fois a recueilli des statistiques sur le sujet — c'est que l'éducation des indigènes est nettement sous-financée par rapport aux besoins. De même, depuis une ou deux décennies, on constate que les résultats scolaires des indigènes, en particulier dans les régions éloignées, ont plutôt chuté que progressé. Ce phénomène est lié aux débouchés économiques et aux possibilités d'activités offerts dans les collectivités éloignées, car on a l'impression que les jeunes ont tendance à se désintéresser des études lorsqu'ils peuvent trouver un travail intéressant sur place. Ils manquent d'incitation et de motivation. Dans certains contextes éloignés, il n'est pas facile pour les parents d'obliger leurs enfants à aller à l'école, compte tenu de la nature de la famille et des relations sociales indigènes.

Le taux d'absentéisme est élevé, en partie à cause d'une caractéristique qui semble demeurer très forte dans la culture indigène, à savoir le respect véritable de l'autonomie de l'individu. Contrairement à ce qui se passe dans notre société, cette caractéristique semble prévaloir chez les adolescents et les jeunes enfants dont les parents hésitent à les forcer à fréquenter l'école. Parfois les parents se tournent vers les autorités et disent : « Nous ne pouvons pas influencer nos enfants. Pourquoi n'essayez-vous pas d'intervenir? »

Dans ces collectivités, il est vraiment difficile de demander aux autorités de contraindre les enfants à aller à l'école. En effet, on peut bien forcer les enfants à aller à l'école, mais ils peuvent refuser d'apprendre. Parfois, on reste perplexe lorsqu'on compare les taux de fréquentation et les résultats scolaires.

Ce sont des questions très difficiles et controversées. Il ne faudrait pas exagérer l'ampleur du problème — même si les médias australiens et certains chefs et militants indigènes soulignent les extrêmes, pour des raisons de promotion de leur cause. Cependant, on peut se féliciter des résultats obtenus à l'autre extrémité du spectre, en matière de participation des indigènes et d'éducation supérieure et en matière de qualification puisque, depuis 20 ou 30 ans, on assiste à une beaucoup plus grande fréquentation des établissements destinés à la population en général par les indigènes.



In some ways, there are two extremes. There is the remote and the rural context, and sometimes in an urban context, where you have high absenteeism and suggestions that numeracy and literacy might be going backwards. At the other extreme, there is a far higher participation of indigenous people in tertiary education.

One of the debates here amongst people in the educational arena is the issue of what form should education take. In this country, one of the long-term debates has been in relation to bilingual education, whether people should in fact learn in their Aboriginal languages as well as in English. The second debate has been about how to match the educational inputs people will acquire that will equip them to live in the communities where they want to reside. There has been a reluctance to provide vocational education to young people, to allow them to participate in natural and cultural resource management activities, which people seem to be interested in doing — participation in fishing industries and in the harvesting economy. As well, the arts economy is vibrant in these communities. Hence, there is a lack of match, if you like, between some of the employment and economic development possibilities in the Aboriginal community context and what the mainstream educational authorities are willing to provide in terms of education.

**Senator Watt:** Welcome, Professor Altman. I should like to have some clarification. What do you mean by customary economy? Is that a collective economy, the term we use here in Canada?

**Mr. Altman:** Not quite. The customary economy can be collective, but it can also be individual. It refers to the non-market activity, the production for use that indigenous people participate in. In Canada, particularly in your part of the world, the most prevalent form of customary economy would probably be harvesting. Hence, customary economy relates to people participating in productive economic activity that is not reflected, for example, in social indicators about people's income levels. Nevertheless, it is the sort of economic activity that people might spend the predominant part of their working life in.

In parts of Australia, we have, for instance, in the tropical savannas, people that still have vibrant harvesting economies where they actually utilize game as a significant part of their dietary intake. In other parts of the country, in the coastal communities, but particularly in areas like Torres Strait, which is where a slightly different indigenous minority live, the Torres Strait islander people participate in customary harvesting of fish and marine species like turtle and dugong.

The interesting thing about customary economic activity is that it can also make its way into the market economy. Hence, people, for instance, may fish in the customary economy, but they also may fish in the commercial market economy. They may use the same techniques but sell their fish and make cash income.

Voilà en quelque sorte les deux extrêmes. D'un côté, il y a la situation dans les régions éloignées et rurales et parfois même dans un contexte urbain, où l'on constate un taux élevé d'absentéisme et une sorte de régression de l'alphabétisation. À l'autre extrémité, on note une beaucoup plus grande fréquentation des établissements d'enseignement supérieur par les indigènes.

Dans le secteur de l'éducation en Australie, un des débats porte sur la forme que devrait prendre l'éducation. Dans notre pays, un des débats les plus anciens concerne l'éducation bilingue. Les aborigènes devraient-ils faire des études dans leur langue ainsi qu'en anglais? Le deuxième débat touche l'adaptation des matières enseignées de manière à donner aux élèves le bagage nécessaire pour vivre dans les collectivités où ils souhaitent habiter. On hésite à fournir aux jeunes une formation professionnelle qui leur permettrait de participer aux activités de gestion des ressources naturelles et culturelles comme ils semblent intéressés à le faire — participation aux industries de la pêche et à l'économie de cueillette. Par ailleurs, le secteur des arts est très dynamique dans ces collectivités. Par conséquent, il y a en quelque sorte un manque de concordance entre les possibilités d'emploi et de développement économique dans le contexte aborigène et le type d'éducation que les autorités proposent à la population en général.

**Le sénateur Watt :** Bienvenue, monsieur Altman. J'aimerais avoir une précision. Qu'entendez-vous par économie coutumière? S'agit-il de l'économie collective, ce qui est le terme utilisé ici au Canada?

**M. Altman :** Pas tout à fait. L'économie coutumière peut être collective, mais elle peut aussi être individuelle. L'expression désigne les activités productives non rémunérées auxquelles se livrent les indigènes pour leur propre usage. Au Canada, en particulier, les activités de récolte sont probablement la forme d'économie coutumière la plus répandue. C'est donc une notion se rattachant à la participation à une activité économique productive qui ne se reflète pas, par exemple, dans les indicateurs sociaux sur les niveaux de revenu des gens. Pourtant, ce sont des activités économiques auxquelles certaines personnes consacrent la majeure partie de leur vie active.

Dans certaines régions d'Australie, par exemple dans les savanes tropicales, il y a encore une économie dynamique fondée sur la chasse parce que le gibier occupe vraiment une place importante dans le régime alimentaire des gens. Dans d'autres régions du pays, dans les communautés côtières et surtout dans les endroits comme le détroit de Torres, où vit une minorité indigène légèrement différente, les insulaires participent à une économie coutumière fondée sur la pêche et la chasse aux espèces marines comme la tortue et le dugong.

Ce qu'il y a d'intéressant dans l'activité économique coutumière, c'est qu'elle peut aussi faire son chemin jusqu'à l'économie de marché. Donc, les gens peuvent par exemple pratiquer la pêche dans le cadre de l'économie coutumière, mais aussi dans le cadre de l'économie de marché, de façon commerciale. Ils peuvent se servir des mêmes techniques, mais vendre leur poisson et faire de l'argent.

Part of the thing I am pushing strongly with this notion of customary economy and the notion of the hybrid economy that has three sectors rather than two sectors is that there is a significant non-market component of the economy where many Aboriginal peoples continue to engage, often to a greater extent, than they might in formal employment or business activities.

Sometimes, these activities are undertaken by individuals in terms of their hunting or fishing activity; sometimes, they are undertaken by groups; and often they are undertaken on land that is collectively owned.

In Australia, that sort of activity would often take place on land where people have inalienable land rights and native title rights. In Australia, under Australian law, people also have rights under common law to harvest species for their customary or non-commercial use. If they want to harvest species, or indeed other resources for commercial use, often it is more contestable in terms of people's legal property rights and resources.

**Senator Watt:** I would like to have a bit more appreciation of what are the similarities between Canada and Australia in terms of dealing with the Aboriginal people.

You said that the Aboriginal people do have rights to the land and to the resources. When the Europeans first came to Canada, a deal was signed between the First Nations people and the government of the day. The government acted on behalf of the Crown and signed treaties with the Aboriginal people. A modern agreement was signed for the first time around 1975.

Was the situation similar for Australian Aboriginal people, the indigenous people? For me to understand the situation better, I would like to know the Australian history.

**Mr. Altman:** In terms of fourth world situations — like New Zealand, the United States, Canada and Australia — Australia is probably the only one that never had treaties. There were never treaties between indigenous groups and the colonies or the Crown. People had their indigenous rights denied until recently.

Changes only began to take place after the 1967 referendum to which I referred. After that, there was a series of laws that provided indigenous people with land rights, but these were generally federal in relation to the Northern Territory or state in relation to some of the states. These laws gave some recognition of the injustice done to indigenous people and allowed them to have ownership of areas that had been reserved for them by the Crown. These reservations have been put in place for the protection and preservation of indigenous peoples first; they have also been put in place as places for their assimilation. These reserved lands were, through a series of laws, transferred to Aboriginal communal title.

Some of these land rights laws were significant. In the Northern Territory, through the return of reserved land and through a claims process that was put in place that allowed Aboriginal people who could demonstrate traditional ownership

Un des éléments sur lesquels j'insiste beaucoup, avec cette idée d'économie coutumière et la notion selon laquelle l'économie hybride compte trois secteurs plutôt que deux, c'est qu'il y a une importante composante non commerciale de l'économie à laquelle bien des autochtones continuent de participer, souvent davantage qu'au marché du travail officiel ou à des activités commerciales.

Ces activités, de chasse ou de pêche par exemple, peuvent être pratiquées individuellement ou collectivement, ou encore sur des terres qui appartiennent à la collectivité.

En Australie, les activités de ce genre se déroulent souvent sur des terres sur lesquelles les gens ont des droits fonciers inaliénables et des titres de propriété ancestraux. En vertu de la loi australienne, les gens ont également le droit, conformément à la common law, d'exploiter certaines espèces pour un usage coutumier ou non commercial. S'ils veulent exploiter des espèces animales — ou d'autres ressources, d'ailleurs — à des fins commerciales, c'est souvent plus contestable en ce qui a trait à leurs droits de propriété sur ces ressources.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais pouvoir me faire une meilleure idée des ressemblances entre le Canada et l'Australie en ce qui concerne le traitement réservé aux indigènes.

Vous avez dit que les autochtones avaient des droits sur les terres et les ressources. Quand les Européens sont arrivés au Canada, les gens des Premières nations ont conclu des ententes avec le gouvernement de l'époque. Ce gouvernement a signé des traités avec les Autochtones au nom de la Couronne. Et le premier accord moderne a été signé vers 1975.

Les choses se sont-elles passées de la même façon pour les peuples autochtones d'Australie? Pour mieux comprendre la situation, j'aimerais en savoir un peu plus long sur l'histoire de l'Australie.

**M. Altman :** Parmi les pays comme la Nouvelle-Zélande, les États-Unis, le Canada et l'Australie, l'Australie est probablement le seul où il n'y a jamais eu de traités entre les groupes indigènes et les colonies, ou la Couronne. Les droits ancestraux de nos autochtones n'ont été reconnus que tout récemment.

Les choses ont commencé à changer seulement après le référendum de 1967, dont je vous ai déjà parlé. Par la suite, une série de lois ont été adoptées pour accorder des droits fonciers aux autochtones, mais il s'agissait généralement de lois fédérales, dans le cas du Territoire du Nord, ou de lois d'État dans certains autres cas. Ces lois reconnaissaient dans une large mesure les injustices subies par les autochtones et leur accordaient des droits de propriété sur des terres réservées pour eux par la Couronne. Ces réserves ont été mises en place d'abord pour assurer la protection et la survie des peuples indigènes, mais aussi pour favoriser leur assimilation. Ces terres de réserve ont été, par toute une série de lois, transférées aux autochtones qui en sont propriétaires sur une base communale.

Certaines de ces lois sur les droits fonciers ont eu des retombées importantes. Dans le Territoire du Nord, par suite du transfert des terres de réserve et en vertu d'un processus de revendication mis en place pour permettre aux autochtones de réclamer des terres



of unalienated Crown lands to claim those lands back. About half the Northern Territory has been returned to Aboriginal ownership. That is an area of half a million square kilometres. That is a significant area.

Indigenous rights were only recognized here for the first time through a high court judgment in 1992. Previous to 1992, a doctrine called *Terra Nullius* had dominated in this country. That doctrine purported that when the colonizers first came here the land belonged to no one, even though there were indigenous people living here. That doctrine was overturned by the Australian High Court and a form of native title was recognized in common law. In other words, there was a possibility to recognize a form of indigenous title that preceded colonization.

Subsequent to that, the federal government passed the Native Title Act in 1993, which provided mechanisms for indigenous people to claim land. That act, which responded to the high court Mabo judgment, was as much about validating non-indigenous ownership of land as it was about providing a mechanism for indigenous people to claim land that remained unalienated.

Nevertheless, a complex claims process has been put in place. The National Native Title Tribunal has been established, which, in concert with the federal court, hears claims to land and makes determinations. If people can show that they have had continuing connection to land that has never had an extinguishing event — land that has remained unalienated Crown land since the colonization of Australia — they may then have a legal determination that they own that land.

While there is much criticism of the Native Title Act, because many claims have been unsuccessful, under that process about 5 per cent of the Australian continent has been returned to indigenous claimants since 1993. Today, about 20 per cent of the continent is under indigenous ownership.

The problem, however, is that there is not a correlation between where indigenous people live and where they own land. The majority of the indigenous population lives in the more settled parts of Australia, in the southeast and southwest, where there is not much land available for claim, or where there has not been much land there returned to people.

Another problem that still needs to be teased out through the legal system is that land rights and native title rights have tended to be returned to indigenous people but without property rights in commercially valuable resources.

There is a fundamental difference between Australia and Canada. In Australia, the Crown owns all subsurface minerals, whereas in Canada the landowner has ownership of those subsurface minerals. For example, on Aboriginal land, Aboriginal people do not have property rights to minerals that lie under the ground.

de la Couronne n'ayant jamais été aliénées s'ils pouvaient prouver qu'ils étaient traditionnellement propriétaires de ces terres, la moitié du territoire environ a été remis aux aborigènes. Cela représente une superficie d'un demi-million de kilomètres carrés. Ce n'est pas rien.

Les droits des aborigènes n'ont été reconnus chez nous, pour la première fois, qu'en 1992, par un jugement de la haute cour. Avant cette date, la doctrine appelée « *Terra Nullius* » prévalait dans le pays. Selon cette doctrine, les terres n'appartenaient à personne quand les premiers colons sont arrivés, même s'il y avait des indigènes qui y vivaient. Cette doctrine a été infirmée par la haute cour de l'Australie, et une certaine forme de titre ancestral a été reconnue en common law. Autrement dit, il était désormais possible de reconnaître une forme de titre ancestral antérieur à la colonisation.

Par la suite, le gouvernement fédéral a adopté en 1993 la Native Title Act, qui prévoyait des mécanismes selon lesquels les aborigènes pouvaient revendiquer des terres. Cette loi, adoptée en réponse à l'arrêt Mabo rendu par la haute cour, visait tout autant à valider la propriété des terres par des non-indigènes qu'à fournir aux indigènes un mécanisme leur permettant de revendiquer des terres demeures inaliénées.

Un processus de revendication complexe a quand même été mis en place. Le National Native Title Tribunal a été créé; de concert avec la cour fédérale, il entend les revendications territoriales et rend des décisions à ce sujet. Si les gens peuvent démontrer qu'ils ont toujours eu des liens avec des terres et que ces liens ne se sont jamais éteints — si les terres sont demeures des terres de la Couronne inaliénées depuis la colonisation de l'Australie —, ils peuvent faire établir par ce tribunal qu'ils sont propriétaires de ces terres.

Bien que cette loi sur les titres ancestraux soit très critiquée, parce que beaucoup de revendications ont été rejetées, environ 5 p. 100 du territoire du continent australien a été rendu à des revendicateurs indigènes depuis 1993. Aujourd'hui, environ 20 p. 100 du continent appartient aux aborigènes.

Le problème, cependant, c'est qu'il n'y a pas de corrélation entre l'endroit où les aborigènes vivent et l'endroit où il y a des terres qui leur reviennent. La majeure partie de la population indigène vit dans les régions les plus développées de l'Australie, dans le sud-est et le sud-ouest; on n'y trouve pas beaucoup de terres à revendiquer, et il n'y en a pas beaucoup qui ont été remises aux aborigènes.

Un autre problème qu'il reste à régler par des voies juridiques, c'est que les droits fonciers et les titres ancestraux ont souvent été rendus aux aborigènes sans que ceux-ci aient pour autant des droits de propriété sur les ressources ayant une valeur commerciale.

Il existe une différence fondamentale entre l'Australie et le Canada. En Australie, la Couronne est propriétaire de toutes les ressources minérales souterraines, tandis qu'au Canada, ces ressources appartiennent aux propriétaires des terres. Par exemple, chez nous, les aborigènes n'ont pas de droits de propriété sur les ressources minérales qui se trouvent sur leurs terres.



There are provisions in land rights legislation that allow commercial developers to make resource agreements with indigenous peoples to utilize those resources. The basis for negotiating those agreements does not recognize legal property rights and resources. That does not just extend to minerals; it also extends to fishery, forestry and other resources.

Indigenous people do have legal rights in resources for customary use. It is partly for that reason that I believe in the future the intersection between customary and commercial property rights will increasingly allow indigenous people to have a lever in terms of getting access to resources.

At the moment, there is a fair bit of policy despondency in this country. People are wondering why it is that, give their land rights and title rights, indigenous people have not been able to pick themselves up by the bootstraps and integrate into the market economy more successfully. Part of the reason is that while they have the land back they do not have the resources. Another reason is that, even though they have land back and even if they got the resources back, there are enormous shortfalls in terms of people's health status, educational status, employment experience and so on. Not only are their enormous legacies of how far behind our indigenous people are, but also, even if they could actively engage on a level playing field, that playing field is not level for resource rights.

I should emphasize that, like in Nova Scotia, we do have examples here of success where indigenous interests have in fact been able to utilize leverage that they have in relation to mineral development on their lands. They have been able to negotiate agreements that provide them with opportunities for employment, training and setting up enterprises. The resources are provided by mining royalties and privately negotiated agreements with resource developing corporations.

These sorts of success stories are the exception rather than the rule.

**Senator Gustafson:** I have a supplementary on the mineral rights. Are they controlled by the government completely?

**Mr. Altman:** Yes. There are only some very small residual situations in New South Wales, where there is private ownership of coal that dates back to alienation of those resources in the nineteenth century. Generally, across Australia, minerals are owned by the Crown. However, there is a proviso there in the right of the states or territories. Again, it is a slightly complicated landscape in this country because we have states and territories and they are slightly different jurisdictions.

We also have one prescribed mineral, which is uranium, that the federal government maintains control over in relation to the Northern Territory because it is a potentially significant mineral, one that they do not necessarily want the territories to have ownership. Generally, however, full ownership of minerals resides with the Crown, and all resource developers get is the lease to exploit those resources contingent on the payment of a royalty to the Crown.

Les lois sur les droits fonciers contiennent des dispositions permettant à des promoteurs commerciaux de conclure avec les peuples indigènes des ententes pour l'utilisation de ces ressources. Les fondements sur lesquels ces ententes sont négociées ne reconnaissent pas les droits de propriété relatifs à ces ressources. Et je ne parle pas seulement des ressources minérales; c'est également le cas pour le poisson, les forêts et les autres ressources.

La loi reconnaît aux indigènes des droits sur ces ressources pour leur usage coutumier. C'est en partie pour cette raison-là que je crois qu'à l'avenir, le recoupement des droits de propriété coutumière et des droits commerciaux va offrir aux indigènes un levier de plus en plus utile pour avoir accès aux ressources.

Pour le moment, il y a chez nous un certain désenchantement au sujet de cette politique. Les gens se demandent pourquoi les aborigènes, puisqu'ils ont obtenu des droits de propriété, n'ont pas réussi à se prendre en main et à mieux s'intégrer à l'économie de marché. Une partie de la réponse, c'est qu'ils ont récupéré leurs terres, mais qu'ils n'ont pas accès aux ressources. Il faut dire aussi que, même si ces gens-là ont récupéré leurs terres et même s'ils avaient accès aux ressources, ils sont extrêmement en retard sur les plans de la santé, de la scolarité, de l'expérience de travail, et ainsi de suite. Ils doivent non seulement porter un poids énorme à cause de ce retard, mais même s'ils pouvaient faire la même chose que les autres, les règles du jeu ne seraient pas les mêmes pour tout le monde en ce qui concerne les droits relatifs aux ressources.

Je dois souligner que, comme en Nouvelle-Écosse, nous avons des exemples de réussites, de cas où des aborigènes ont réussi à profiter du levier dont ils disposent en ce qui a trait au développement minier sur leurs terres. Ils ont réussi à négocier des ententes qui leur donnent des possibilités d'emploi, de formation et de création d'entreprises. Les ressources proviennent des redevances minières et d'accords privés négociés avec des entreprises d'exploitation des ressources.

Les réussites de ce genre sont cependant l'exception qui confirme la règle.

**Le sénateur Gustafson :** Je voudrais poser une question supplémentaire sur les droits miniers. Est-ce qu'ils sont entièrement contrôlés par le gouvernement ?

**M. Altman :** Oui. Il reste seulement quelques cas isolés, en Nouvelle-Galles du Sud, où le charbon appartient à des propriétaires privés; cela remonte à l'aliénation de ces ressources, au XIX<sup>e</sup> siècle. De façon générale, dans toute l'Australie, les ressources minières appartiennent à la Couronne. Il y a cependant une restriction en ce qui concerne les droits des États ou des territoires. C'est un autre exemple du paysage plutôt compliqué de notre pays parce que nous avons des États et des territoires, qui ne sont pas exactement sur le même pied.

Il y a aussi un minerai particulier, l'uranium, dont le gouvernement fédéral a gardé le contrôle dans le Territoire du Nord parce que c'est un minerai potentiellement important, dont le fédéral ne veut pas nécessairement laisser la propriété aux territoires. Mais, de façon générale, la Couronne est propriétaire de toutes les ressources minérales, et tout ce qu'obtiennent ceux qui veulent exploiter ces ressources, c'est un bail d'exploitation assujéti au paiement de redevances à la Couronne.

One of the very progressive things that happened here in relation to royalty rights is that, in the Northern Territory, as far as back as 1950s, a decision was made by the federal government — again, only in relation to the Northern Territory — to reserve all royalties raised on Aboriginal reserves at that time for the benefit of Aboriginal people. In some situations, there is actually a statutory reservation of certain royalties payable to the Crown in favour of Aboriginal peoples.

**Senator Gustafson:** What is the number of Aboriginal people? Second, what would be the average wage?

**Mr. Altman:** In terms of numbers, Australia-wide, there is currently estimated to be approximately 460,000 Aboriginal people, which represents 2.4 per cent of the Australian population of 20 million. I think your population is about 31 million; ours is 20 million. I think Canada is about 9.9 million square kilometres; Australia is 7.7 million square kilometres. We are a slightly smaller country in terms of geographic jurisdiction and population.

As in Canada, though, the geographic distribution of the indigenous population is almost the exact reverse of the non-indigenous population. Even though it is only about 35 per cent of the indigenous population that lives in what we call rural or remote regions, there is only about 2 to 3 per cent of the non-indigenous population that lives in those areas. The non-indigenous population predominantly lives in the metropolitan cities on the southeastern and southwestern seaboard, so the vast hinterland of Australia is, again in proportional terms, predominantly populated by indigenous peoples.

In terms of income, social indicators suggest that the individual income of indigenous adults averages about 60 to 65 per cent of non-indigenous adults. However, these figures come from the national census, and there are some problems with census data. For example, the highest income category in the census in Australia is an income of about \$85,000-plus. It does not tend to pick up the non-indigenous people that are particularly well off. In the averaging, if you like, what we find is that income differentials are reduced.

The other thing that those income figures do not reflect is the demographic structure of families. Individual income for an indigenous person might be 60 or 65 per cent of that for a non-indigenous person, but the dependency ratio within that household is likely to be much higher because there are many more dependent young children in an indigenous household.

**Senator Buchanan:** Professor, if I understood you correctly, what you said was that, in Australia, mineral resources are owned and regulated by government.

**Mr. Altman:** Yes.

**Senator Buchanan:** However, the landowner does not own mineral resources in Australia.

**Mr. Altman:** That is correct.

Une des choses très progressistes qui se sont produites ici au chapitre des redevances, c'est que dès les années 1950, dans le Territoire du Nord, le gouvernement fédéral a décidé — encore une fois, cela concerne uniquement le Territoire du Nord — de mettre de côté toutes les redevances perçues dans les réserves aborigènes pour le bénéfice des aborigènes eux-mêmes. Dans certains cas, il existe même des dispositions législatives prévoyant la mise de côté de certaines redevances payables à la Couronne, afin qu'elles reviennent aux aborigènes.

**Le sénateur Gustafson :** Combien avez-vous d'aborigènes? Et, deuxièmement, quel est le salaire moyen?

**M. Altman :** Si vous voulez des chiffres, on estime qu'il y a actuellement 460 000 aborigènes dans l'ensemble du pays, soit 2,4 p. 100 de la population de l'Australie, qui est de 20 millions. Je pense que vous avez une population d'environ 31 millions de personnes, tandis que la nôtre est de 20 millions. Et le Canada fait environ 9,9 millions de kilomètres carrés, alors que la superficie de l'Australie est de 7,7 millions de kilomètres carrés. Notre pays est donc un peu plus petit que le vôtre, en termes de territoire et de population.

Comme au Canada, cependant, la répartition géographique de la population indigène est à peu près exactement à l'inverse de celle de la population non indigène. Même si seulement 35 p. 100 environ de la population indigène vit dans ce que nous appelons les régions rurales ou isolées, on ne retrouve dans ces régions que de 2 à 3 p. 100 de non-indigènes. La population non indigène vit surtout dans les grandes villes des côtes sud-est et sud-ouest, ce qui fait que l'immense arrière-pays australien est — proportionnellement parlant, encore une fois — surtout peuplé d'aborigènes.

Pour ce qui est des revenus, les indicateurs sociaux montrent que le revenu individuel des adultes aborigènes équivaut en moyenne à 60 ou 65 p. 100 de celui des autres adultes. Cependant, comme ces chiffres proviennent du recensement national, ils posent certains problèmes. Par exemple, la catégorie de revenu la plus élevée, pour les fins du recensement en Australie, est d'environ 85 000 \$ et plus. Cela ne tient donc pas compte des non-indigènes qui sont particulièrement à l'aise. Quand on fait la moyenne, si on veut, on se rend compte que les différences de revenu ne sont pas si grandes.

L'autre élément que ces chiffres sur les revenus ne reflètent pas, c'est la structure démographique des familles. Le revenu individuel des aborigènes équivaut peut-être à 60 ou 65 p. 100 de celui des non-indigènes, mais le ratio de personnes à charge dans les ménages aborigènes est généralement beaucoup plus élevé parce que ces ménages comptent nettement plus de jeunes enfants.

**Le sénateur Buchanan :** Monsieur Altman, si j'ai bien compris, vous avez dit qu'en Australie, le gouvernement était propriétaire des ressources et en réglementait l'exploitation.

**M. Altman :** Oui.

**Le sénateur Buchanan :** Mais les propriétaires fonciers ne sont pas propriétaires des ressources minérales en Australie.

**M. Altman :** En effet.

**Senator Buchanan:** That is the same as here. All mineral resources in Canada are owned by the provincial governments, not by the landowners, including oil, gas, natural gas, coal, et cetera in the provinces.

**Senator Gustafson:** Not in Alberta.

**Senator Buchanan:** In the Province of Nova Scotia, we own all mineral resources.

**Senator Watt:** It is not like that across the board.

**Senator Buchanan:** Is it not? That is too bad. In Nova Scotia, all mineral resources — coal, metal resources, oil, gas — all resources are owned and regulated by the provincial government, not by the landowner.

Second, we mentioned the agreements here in Canada with our Aboriginal peoples. Those agreements are based on treaties going back mainly to the 1970s and the early 1980s. Again, I can speak for our part of the country, and we have had a lot of experience with that over the last number of years. One individual, whom I know very well, Donald Marshall, was able to get the ball rolling to ensure that those treaties were agreed to mainly by the federal government.

Those treaties go back to 1752 in Canada, original treaties signed by the British Crown back then. It is interesting to note that in Canada — maybe Saskatchewan and the rest of you are different, but we are move advanced in Nova Scotia than they are — in our province Crown land for the most part is owned by the provincial government. That is why the provinces have been very much involved in the agreements with the various Aboriginal groups and the First Nations over the last 20 years.

I suppose that is not much different than in Australia. Well yes, I guess it is, because in Australia you have a different system of dealing with your Aboriginal peoples.

**Mr. Altman:** Most of the resource agreements that are undertaken in Australia are between the resource developer and the indigenous landowners. Certainly, there is a governmental interest in that agreement, and under land rights law, say in the Northern Territory, the federal minister for Aboriginal affairs is actually a signatory in any agreements between a resource developer and indigenous interests. It is partly to ensure that that agreement is a fair agreement.

In Australia, there are also organizations or institutions that have a legal role to represent indigenous people in those negotiations. However, state and in some cases federal governments have an interest in those agreements, because they obviously see those agreements as being beneficial in terms of regional growth and development.

**Le sénateur Buchanan :** C'est la même chose qu'ici. Au Canada, toutes les ressources minérales appartiennent aux gouvernements provinciaux, et non aux propriétaires fonciers, ce qui inclut le pétrole, le gaz, le gaz naturel, le charbon et les autres ressources présentes sur le territoire de chaque province.

**Le sénateur Gustafson :** Pas en Alberta.

**Le sénateur Buchanan :** En Nouvelle-Écosse, nous sommes propriétaires de toutes les ressources minérales.

**Le sénateur Watt :** Ce n'est pas la même chose partout.

**Le sénateur Buchanan :** Vraiment? C'est dommage. En Nouvelle-Écosse, c'est le gouvernement provincial qui est propriétaire de toutes les ressources minérales — le charbon, les métaux, le pétrole, le gaz — et qui en réglemente l'exploitation, et non les propriétaires fonciers.

Deuxièmement, nous avons mentionné les accords signés ici, au Canada, avec nos peuples autochtones. Ces accords sont fondés sur des traités qui remontent pour la plupart aux années 1970 et au début des années 1980. Encore là, je ne peux parler que pour notre région du pays; nous avons vu beaucoup d'accords de ce genre depuis quelques années. Un homme que je connais très bien, Donald Marshall, a réussi à ouvrir le bal pour faire accepter ces traités, surtout par le gouvernement fédéral.

Les premiers traités remontent à 1752 au Canada; je veux parler des traités originaux signés par la Couronne britannique à cette époque-là. Il est intéressant de souligner qu'au Canada — c'est peut-être différent en Saskatchewan et ailleurs, mais nous sommes plus avancés ici, en Nouvelle-Écosse —, dans notre province, les terres de la Couronne appartiennent en majeure partie au gouvernement provincial. C'est pourquoi les provinces ont participé de très près à la négociation des ententes conclues avec les différents groupes autochtones et les Premières nations depuis les 20 dernières années.

Je suppose que ce n'est pas très différent de ce qui se passe en Australie. Ou peut-être que oui, parce que vous ne traitez pas vos peuples aborigènes de la même façon qu'ici.

**M. Altman :** La majorité des accords signés en Australie au sujet des ressources naturelles ont été conclus par les entreprises qui exploitent ces ressources et les propriétaires fonciers indigènes. Il est certain que le gouvernement s'intéresse à ces accords et que, en vertu des lois relatives aux droits fonciers, par exemple dans le Territoire du Nord, le ministre fédéral responsable des affaires aborigènes est un des signataires des ententes conclues entre les entreprises d'exploitation des ressources et les propriétaires indigènes. C'est en partie pour s'assurer que ces ententes sont équitables.

En Australie, il y a aussi des organisations, ou des institutions, auxquelles la loi confie le rôle de représenter les indigènes dans ces négociations. Cependant, le gouvernement fédéral et, dans certains cas, les gouvernements des États ont des intérêts dans ces ententes parce qu'ils y voient évidemment un outil de croissance et développement pour les régions.



My understanding in Canada — and maybe I should have clarified that — is that there is some difference between the provinces. Certainly, my understanding is that, in Alberta, for example, the oil and gas fields, the actual right in the property, is held by the native peoples on whose land those resources occur. Of course, having ownership of property like oil and gas reserves is only of value in terms of either negotiating for their exploitation or having the capacity to exploit those resources yourself. It is fair to say that, in general, indigenous peoples in both Canada and in Australia have not had the capacity to exploit those resources.

In Canada, I think there is an oil and gas company that either participates in the exploitation of resources or is at least a joint venturer in some exploitation of oil and gas reserves. The key issue I was trying to highlight is that my understanding was that having rights in subsurface minerals, again in those provinces where that exists and certainly in the United States, gives people a much better bargaining position when they are negotiating with resource developers. In Australia, all people have the right to veto development or the right to negotiate over development. The fact that those minerals are on their lands does not give them any greater leverage than that.

**Senator Buchanan:** I am glad you clarified that, because we are advanced in Nova Scotia where the provincial government controls and owns all mineral resources. Western Canada came into Confederation long after we did.

**Senator Gustafson:** We believe in sharing the wealth.

**Senator Watt:** Could you illustrate what an Aboriginal entrepreneur has to do to get a permit, whatever its nature and size. How does the Aboriginal person access the capital requirement? Is it risk capital plus the capital that he needs. Does your government assist in this? How is that person dealt with in negotiations with financial institutions? Could you elaborate on that from your experience?

**Mr. Altman:** The issue of indigenous access to both capital and banking and financial services has been the subject of a recent inquiry by a parliamentary joint inquiry by the Senate and the House of Representatives, which is your House of Commons. There is quite a large report on that. An indigenous entrepreneur can gain access to capital to some extent depending on where they are located and the nature of the enterprise that they want to participate in. We have a number of assistance schemes in Australia, including a business loan scheme, a business grant scheme and an organization called Indigenous Business Australia that operates on a larger scale, although in mainstream terms they are small to medium-sized enterprises, developed with indigenous joint ventures. They put capital into such enterprises. There is potential for indigenous business people to gain access to capital contingent on them having a sound business plan and on presenting a business plan that has a degree of potential commercial viability.

D'après ce que je sais du Canada — et j'aurais peut-être dû clarifier cela —, il y a des différences entre les provinces. En Alberta, par exemple, si j'ai bien compris, les droits de propriété sur les champs de pétrole et de gaz appartiennent aux Autochtones lorsque ces ressources se trouvent sur leurs terres. Bien sûr, la propriété des ressources comme les réserves de pétrole et de gaz n'a de valeur que s'il est possible de négocier leur exploitation ou d'en assurer soi-même l'exploitation. Or, de façon générale, les peuples indigènes, tant au Canada qu'en Australie, ne sont pas en mesure d'exploiter ces ressources.

Au Canada, je pense qu'il y a une société pétrolière et gazière qui participe à l'exploitation des ressources ou à tout le moins à une coentreprise d'exploitation de certaines réserves de pétrole et de gaz. Le principal élément que je voulais mettre en lumière, c'est qu'à mon avis, le fait de détenir des droits sur les ressources minérales souterraines, encore une fois dans les provinces où cela existe et certainement aux États-Unis, donne aux gens une bien meilleure position de négociation pour discuter avec les entreprises d'exploitation des ressources. En Australie, tout le monde a le droit d'opposer son veto au développement ou de négocier ce développement. Le fait d'avoir des ressources minérales sur ses terres ne constitue pas un levier supplémentaire.

**Le sénateur Buchanan :** Je suis content que vous l'ayez précisé, parce que nous sommes en avance en Nouvelle-Écosse, où le gouvernement provincial contrôle et possède toutes les ressources minérales. L'Ouest canadien est entré dans la Confédération bien après nous.

**Le sénateur Gustafson :** Nous croyons au partage de la richesse.

**Le sénateur Watt :** Pouvez-vous nous donner un exemple de ce que doit faire un entrepreneur autochtone pour avoir un permis, quelles que soient sa nature et sa taille? Comment les autochtones obtiennent-ils les capitaux nécessaires? S'agit-il de capital-risque en plus de capitaux ordinaires? Votre gouvernement accorde-t-il une aide à cet égard? Comment ces gens-là sont-ils traités dans les négociations avec les institutions financières? Pouvez-vous nous en dire plus long là-dessus, en vous fondant sur votre expérience?

**M. Altman :** La question de l'accès des indigènes aux capitaux, et aux services bancaires et financiers a fait l'objet récemment d'une enquête parlementaire mixte du Sénat et de la Chambre des représentants, qui correspond à votre Chambre des communes. Il y a eu un assez long rapport là-dessus. Les entrepreneurs indigènes peuvent avoir accès aux capitaux jusqu'à un certain point; tout dépend de l'endroit où ils se trouvent et de la nature de l'entreprise à laquelle ils veulent participer. Nous avons un certain nombre de programmes d'assistance en Australie, dont un programme de prêts aux entreprises, un programme de subventions aux entreprises et une organisation appelée Indigenous Business Australia, qui fonctionne sur une plus grande échelle; en gros, cette organisation s'occupe de petites et moyennes entreprises mises sur pied grâce à des coentreprises autochtones. Elle injecte des capitaux dans ces entreprises. Les gens d'affaires autochtones peuvent avoir accès à des capitaux à condition d'avoir un plan d'affaires solide ayant une certaine viabilité commerciale.

The issue that you are raising is whether people who live on indigenous-owned land are able to use that land as collateral to raise business financing from the business or commercial funding sector. That is an issue in Australia. Certainly there was reluctance on the part of the major banks to provide commercial capital for indigenous venture if that venture were based on indigenous-owned land.

Again, this is a fairly hotly contested issue in Australia because there is a provision under most land rights regimes to lease land for up to 99 years. Some of the major tourist destinations in Northern Australia, Kakadu and Uluru National Parks, are located on 99-year leases from Aboriginal landowners back to the Commonwealth. The fact that it is leasehold land has not limited the ability of developers to raise equity capital for development on that land.

There is recognition now that if an indigenous entrepreneur were to come up with a good idea there could be difficulty in getting either a venture capitalist, private equity investor or a joint venture to come into the deal unless the enterprise clearly has a very high cash flow to repay loans over a short time frame.

Those kinds of enterprises, as we all know, are fairly rare. Most people have to look at a prolonged period of eight, 10 or 25 years to raise the needed capital. As well, they need to have the capacity to sell the business if they want to exit it for somebody else to take up. The transferability of enterprise when it is located on Aboriginal land is an issue in terms of whether there is a market for those kinds of enterprises located on Aboriginal land. This is clearly an issue for the banks also.

One of the naive responses in Australia to this problem is to recommend freeholding the land, instead of giving people communal and alienable title and allowing people to subdivide it and sell it. Intergenerational equity issues aside, the problem with that is that there is not a demand for that land because of where it is located, which is often in remote areas. The mere subdivision of land will not give a commercial banker the kind of security that they require because if somebody forecloses on that commercial loan to build a house on that piece of land, they will not be able to realize the value of their loan by trading that land. To some extent, where most Aboriginal land is located, the issue of whether the land is communally and inalienably owned or whether it is privately and individually owned is a bit of a non-issue because there is not the demand for that land in real estate terms.

Clearly, there are some exceptions, for instance with some pieces of land that have potential for commercial development for cultural tourism or for environmental tourism. There is opportunity for land in those situations to be utilized for enterprise.

Ce que vous voulez savoir, c'est si les gens qui vivent sur des terres appartenant à des aborigènes peuvent donner ces terres en garantie pour amener les institutions prêteuses à financer leur entreprise. C'est un problème en Australie. Il est certain que les grandes banques hésitent à fournir des capitaux pour des entreprises aborigènes situées sur des terres appartenant à des aborigènes.

Encore là, c'est une question très controversée en Australie parce que la plupart des régimes de droits fonciers contiennent des dispositions prévoyant la location des terres pour une période pouvant aller jusqu'à 99 ans. Les parcs nationaux de Kakadu et d'Uluru, qui sont au nombre des principales destinations touristiques du nord de l'Australie, sont situés sur des terres visées par des baux de 99 ans conclus entre les propriétaires aborigènes et le Commonwealth. Le fait que ce sont des terres louées n'a pas empêché les promoteurs d'obtenir des capitaux pour leurs projets de développement.

On reconnaît aujourd'hui que, si un entrepreneur indigène a une bonne idée, il peut avoir de la difficulté à y intéresser un investisseur en capital-risque, un investisseur privé ou une coentreprise à moins d'avoir clairement des rentrées d'argent très importantes lui permettant de rembourser ses emprunts très rapidement.

Les entrepreneurs de ce genre sont assez rares, comme nous le savons tous. La plupart des gens doivent prendre beaucoup de temps — huit, dix ou vingt-cinq ans — pour recueillir les capitaux nécessaires. Ils doivent aussi avoir la capacité de vendre leur entreprise s'ils veulent la céder à quelqu'un d'autre. La transférabilité des entreprises situées sur des terres aborigènes pose un problème, parce qu'il n'y a pas vraiment de marché pour ce genre de choses. C'est nettement un problème pour les banques également.

Pour régler ce problème, il y a des gens en Australie qui recommandent, naïvement, de mettre les terres en propriété franche plutôt que d'accorder des titres communaux et aliénables, et de permettre aux gens de subdiviser les terres et de les vendre. Le problème — sans parler de la question de l'équité entre générations —, c'est que ces terres ne sont pas très en demande à cause de l'endroit où elles se trouvent, c'est-à-dire souvent dans des régions isolées. La simple subdivision des terres ne donne pas aux banques commerciales la garantie dont elles ont besoin parce que, si un immeuble est construit sur ces terres et qu'il y a une saisie, la banque ne pourra pas récupérer la valeur de son prêt commercial en vendant les terres en question. Dans une certaine mesure, là où se trouvent la majeure partie des terres des aborigènes, la question de savoir si les terres constituent des actifs communaux et inaliénables ou si elles sont une propriété individuelle ne se pose pas vraiment parce qu'il n'y a pas de demande pour ces terres et qu'elles n'ont donc pas de valeur commerciale.

Il y a évidemment des exceptions, par exemple dans le cas des terres qui ont un potentiel de développement commercial, pour le tourisme culturel ou écologique. Dans ces cas-là, les terres peuvent avoir une certaine valeur marchande.



My argument would be that, in those rare situations where land actually is potentially profitable, a 99-year lease should provide sufficient security for a commercial developer to use that as the basis for making a commercial loan.

**Senator Watt:** Do they pay tax?

**Mr. Altman:** Yes. There is no tax exempt status for indigenous people anywhere in Australia. It is interesting that Australia now has a goods and services tax, much like Canada has. In the past, some Australians who used to run the line that some indigenous peoples were just a drain on the public purse and never paid taxes are now proven to be wrong. All indigenous Australians now pay tax like everybody else each time they purchase a good or a service. Of course, the differential between what they might receive in terms of state support and what they pay in taxes might be different. There is not any jurisdiction in Australia where there is a tax-exempt status.

**The Deputy Chairman:** Does that include land, professor? Do they have to pay tax on their land holdings that are established as reserves.

**Mr. Altman:** No.

**The Deputy Chairman:** Have your indigenous people sought a form of self-government in respect of their own lands?

**Mr. Altman:** Yes. This is a form of aspiration that many indigenous groups in Australia have articulated. It was being pursued through an indigenous national representative organization called the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission — ATSI — that, in April 2004, the federal government announced it was about to abolish, which it has done in the aftermath of the October 2004 election.

The national indigenous representative organization that was representing indigenous groups that were seeking self-government has now disappeared and the mechanisms for people to gain self-government for regions where generally people are the majority of the population has declined somewhat. Nevertheless, in Australia we do have one jurisdiction where people have a form of self-governance, and that is in the Torres Strait where there is now a Torres Strait Regional Authority — TSRA — that has jurisdiction over a region just to the north of Australia, north of Queensland, called the Torres Strait. It is the area between Australia and Papua New Guinea. That TSRA has the role of administering all federal resources that are allocated to Torres Strait and their people. However, it does not have the right to make laws in relation to Torres Strait or to their people or to other people living in the Torres Strait. You do not have a level of self-governance that, say, you have in the United States with the Navajo Nation where will is capacity for the Navajo Nation to make laws to have a Navajo judiciary and those sorts of institutions.

In terms of Australian self-governance in that jurisdiction, the Torres Strait, the indigenous population is in the range of 6,000 or 7,000 people scattered across many islands and it is fairly limited as one might envisage as being self-government.

À mon avis, dans les rares cas où les terres ont un potentiel commercial, un bail de 99 ans devrait assurer une sécurité suffisante aux promoteurs qui souhaitent obtenir un prêt d'entreprise.

**Le sénateur Watt :** Est-ce qu'ils paient des impôts?

**M. Altman :** Oui. Il n'y a aucune exemption fiscale pour les aborigènes en Australie. Chose intéressante, l'Australie a maintenant une taxe sur les produits et services, qui ressemble beaucoup à celle du Canada. Les Australiens ne peuvent plus affirmer, comme certains le faisaient dans le passé, que les aborigènes ne sont qu'un fardeau pour le trésor public et qu'ils ne paient jamais de taxes. Aujourd'hui, tous les Australiens indigènes paient des taxes comme tout le monde chaque fois qu'ils achètent des produits et des services. Bien sûr, l'écart entre ce qu'ils peuvent recevoir en termes de soutien de l'État et ce qu'ils paient en taxes peut être différent. Mais il n'y a pas un seul endroit en Australie où les indigènes bénéficient d'exemptions fiscales.

**Le vice-président :** Est-ce que cela inclut les terres? Est-ce qu'ils doivent payer des taxes sur les terres établies comme réserves?

**M. Altman :** Non.

**Le vice-président :** Vos indigènes ont-ils réclamé une certaine forme d'autonomie gouvernementale sur leurs propres terres?

**M. Altman :** Oui. C'est une aspiration qu'ont exprimée beaucoup de groupes indigènes d'Australie. Ce dossier avait été confié à une organisation nationale représentant les indigènes, l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission — l'ATSI —, dont le gouvernement fédéral avait annoncé l'abolition en avril 2004, ce qu'il a fait effectivement à la suite des élections d'octobre 2004.

Cette organisation nationale représentait les groupes indigènes qui réclamaient l'autonomie gouvernementale; elle a maintenant disparu, et les mécanismes qui permettraient aux aborigènes d'obtenir l'autonomie gouvernementale dans les régions où ils sont en majorité en ont été quelque peu affaiblis. Il y a toutefois en Australie un endroit où on retrouve une certaine forme d'autonomie gouvernementale : il s'agit du détroit de Torres, où il existe maintenant une autorité régionale, la Torres Strait Regional Authority — ou TSRA — qui a compétence sur une région située au nord de l'Australie, au nord du Queensland, dans ce qu'on appelle le détroit de Torres, entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. La TSRA est chargée d'administrer toutes les ressources fédérales allouées à la population du détroit de Torres. Elle n'a toutefois pas le droit d'adopter des lois concernant les indigènes de la région, ou les autres personnes qui y vivent. Ce n'est pas une autonomie gouvernementale aussi poussée que celle dont jouit aux États-Unis la nation navajo, par exemple, qui a le pouvoir d'adopter ses propres lois, d'avoir son propre système judiciaire, et ainsi de suite.

Pour en revenir à l'autonomie gouvernementale en Australie, dans la région du détroit de Torres, la population indigène compte 6 000 ou 7 000 personnes éparpillées dans de nombreuses îles, et il s'agit d'une forme d'autonomie gouvernementale relativement limitée.



**Senator Watt:** In connection with Senator St. Germain's question, do they participate at the federal level? You talked about one jurisdiction. Is that where they put their concern and deal with the diversity? How is that representation actually taking place within the federal government?

**Mr. Altman:** Historically, since the 1970s there were nationally elected indigenous representative groups going back to what was called the National Aboriginal Consultative Committee in the 1970s, and then the National Aboriginal Congress from the late 1970s into the 1980s. From 1989, there was the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission, the nationally represented indigenous organization that had elected membership. That organization also had control over fairly significant indigenous specific program funds in the region of \$1 billion per annum.

That organization also had 36 regional councils that had elected indigenous representatives. The nation was basically divided into 36 jurisdictions that represented those regions. It is that institution that has recently been abolished by the federal government here, in part because it had the view that this institution was not successful but also because there was a certain issue in relation to some of the indigenous leadership of this organization that the Australian federal government, and to some extent the Australian judicial system, had some concerns over. My personal view is that, rather than dealing with some of those individuals that the Australian federal government had problems with, it demolished what was a very significant and innovative institution.

**The Deputy Chairman:** Thank you, professor.

If there are no other questions, professor, we would like to thank you as a Senate committee for having taken the time and answering the questions put to you in such a straightforward manner. You obviously have great challenges to deal with, as we have here. It is very enlightening for most of us here to hear the challenges that you face. Hopefully, we will be able to reciprocate in possibly answering questions for you people as we go along the way in establishing our comprehensive land claims in this country. Maybe we can share ideas, to better the cause of all indigenous people across the world.

We thank you from the bottom of our hearts. If you have any closing comments, we would love to hear them.

**Mr. Altman:** Thank you for the opportunity to appear here this evening. It is terrific to share ideas across the continents. If there are any questions that you would like to follow up with me, and if there is any literature that we can help you with, I would be pleased to help. I do get the impression from Canada, from the United States and from New Zealand that the research organization that I run, for whatever reason, is a bit unusual, in that it does focus on economic development issues as they pertain to indigenous people. In that sense, I feel it is very much incumbent on us to make our research materials available. Many of them are available through our website and many of our

**Le sénateur Watt :** Ma question se rattache à celle du sénateur St. Germain : est-ce qu'ils ont une certaine participation au niveau fédéral? Vous avez parlé d'un palier de gouvernement. Est-ce à ce niveau-là qu'ils expriment leurs préoccupations et leur diversité? Comment les indigènes sont-ils représentés au gouvernement fédéral?

**M. Altman :** Historiquement, il y a eu depuis les années 1970 des groupes représentant les indigènes, élus au niveau national; il y a eu d'abord ce qu'on appelait le National Aboriginal Consultative Committee, dans les années 1970, puis le National Aboriginal Congress de la fin des années 1970 aux années 1980. Depuis 1989, l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission était une organisation indigène de niveau national, qui avait des membres élus. Cette organisation administrait également des fonds relativement importants — un milliard de dollars par année — pour des programmes visant spécifiquement les aborigènes de la région.

L'organisation avait aussi 36 conseils régionaux comptant des représentants indigènes élus. En gros, le pays était divisé en 36 organisations représentant ces régions. C'est cette institution qui a été abolie récemment par notre gouvernement fédéral, en particulier parce qu'il ne la jugeait pas efficace, mais aussi parce que le gouvernement et, dans une certaine mesure, le système judiciaire avaient des inquiétudes au sujet de certains des dirigeants indigènes de cette organisation. Personnellement, je trouve que le gouvernement fédéral australien, plutôt que de s'occuper uniquement des cas qu'il trouvait préoccupants, a détruit une institution très importante et innovatrice.

**Le vice-président :** Merci, monsieur Altman.

S'il n'y a pas d'autres questions, les membres du comité sénatorial vous remercient de nous avoir consacré du temps et d'avoir répondu à nos questions aussi franchement. Vous avez de toute évidence d'immenses défis à relever, tout comme nous ici. Nous avons trouvé très éclairant, pour la plupart d'entre nous, de vous entendre parler de ces défis. Nous espérons pouvoir vous rendre la pareille, peut-être en répondant à vos questions à mesure que nous progresserons dans le règlement de nos revendications territoriales globales. Nous pourrions échanger des idées pour améliorer la situation de tous les peuples indigènes du monde entier.

Merci du fond du cœur. Si vous voulez ajouter quelques mots pour conclure, nous vous écouterons avec plaisir.

**M. Altman :** Merci de m'avoir invité à comparaître devant vous ce soir. C'est une excellente chose d'échanger des idées d'un continent à l'autre. S'il y a des questions que vous voulez approfondir ou des documents que je peux vous fournir, je me ferai un plaisir de vous aider. J'ai l'impression, en parlant aux gens du Canada, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, que l'organisation de recherche que je dirige est un peu inhabituelle, pour une raison ou pour une autre, en ce sens qu'elle se concentre sur les questions de développement économique touchant les indigènes. Dans ce sens-là, je trouve très important que nous diffusions nos documents de recherche. Il y en a beaucoup qui

research publications can be readily downloaded. I know that your staff are aware of our website and what is available on there, and you are very welcome to use that material. I hope it is helpful to you.

As your inquiry progresses, if there are any issues that either I or my staff can assist with, we would certainly be very happy to assist you.

**The Deputy Chairman:** Before adjournment, I would like to inform members that there will be a meeting of the committee at 9:30 a.m. next Tuesday to discuss future business. Bill C-14, the Tlicho bill, may be before us at that time — that is, if we get the order of reference from the Senate.

**Senator Buchanan:** Are you saying, Senator Gustafson, that in Western Canada resources such as coal, gold, oil are owned by the land owner?

**Senator Gustafson:** In Saskatchewan, for instance, every second section of land was owned by the land owner, both under the ground and above the ground.

**Senator Buchanan:** Incredible!

**Senator Gustafson:** A lot of unformed farmers were offered \$1,000 by some big company for their mineral rights, and they stole them.

**Senator Buchanan:** It is just the opposite in the Atlantic provinces.

**Senator Gustafson:** The CPR got a lot of rights, too.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, if there is nothing else, there will be options being put before us by our researchers next Tuesday.

**Senator Watt:** If we do not have that bill, what will be happening?

**The Deputy Chairman:** We will be discussing future business and there will be options here.

The committee adjourned.

sont disponibles sur notre site Web, et bon nombre de nos publications de recherche peuvent facilement être téléchargées. Je sais que votre personnel connaît notre site Web et son contenu, et je vous invite à vous en servir. J'espère que ce matériel vous sera utile.

S'il y a quoi que ce soit que moi ou mon personnel puissions faire pour vous aider à mesure que vous progresserez dans votre étude, nous le ferons avec plaisir.

**Le vice-président :** Avant de lever la séance, je signale aux membres du comité que nous nous réunirons mardi prochain à 9 h 30 pour discuter de nos travaux futurs. Le projet de loi C-14, sur les Tlichos, pourrait nous avoir été renvoyé à ce moment-là, à condition que nous ayons reçu notre ordre de renvoi du Sénat.

**Le sénateur Buchanan :** Voulez-vous dire, sénateur Gustafson, que dans l'ouest du Canada, les ressources comme le charbon, l'or et le pétrole appartiennent aux propriétaires des terres?

**Le sénateur Gustafson :** En Saskatchewan, par exemple, les ressources appartiennent aux propriétaires des terres dans un cas sur deux, tant au-dessus qu'au-dessous du sol.

**Le sénateur Buchanan :** C'est incroyable!

**Le sénateur Gustafson :** Beaucoup d'agriculteurs mal informés se sont fait offrir 1 000 \$ par une grosse entreprise pour leurs ressources minérales, et ils se sont fait voler leurs droits.

**Le sénateur Buchanan :** C'est exactement le contraire dans les provinces de l'Atlantique.

**Le sénateur Gustafson :** CP Rail a beaucoup de droits aussi.

**Le vice-président :** Honorables sénateurs, si vous n'avez rien à ajouter, nos attachés de recherche auront des options à nous soumettre mardi prochain.

**Le sénateur Watt :** Qu'arrivera-t-il si nous n'avons pas reçu le projet de loi?

**Le vice-président :** Nous discuterons de nos travaux futurs et des options qui nous auront été soumises.

La séance est levée.







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, December 7, 2004**

*University of Regina:*

Bob Anderson, Associate Professor, Faculty of Administration.

*Dogrib Treaty 11 Council:*

John B. Zoe, Chief Negotiator;

Alexis Arrowmaker, Elder Advisor;

Harry Simpson, Elder Advisor;

Bertha Rabesca-Zoe, Legal Counsel;

James Rabesca, Interpreter.

**Wednesday, December 8, 2004**

*Australian National University:*

Professor Jon Altman, Director, Centre for Aboriginal Economic  
Policy Research (by videoconference).

#### TÉMOINS

**Le mardi 7 décembre 2004**

*Université de Regina:*

Bob Anderson, professeur agrégé, Faculté d'administration.

*Conseil des Dogribs visés par le Traité n° 11:*

John B. Zoe, négociateur en chef;

Alexis Arrowmaker, aîné-conseiller;

Harry Simpson, aîné-conseiller;

Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique;

James Rabesca, interprète.

**Le mercredi 8 décembre 2004**

*Université nationale d'Australie:*

Jon Altman, professeur et directeur, Centre de recherche sur les  
politiques économiques autochtones (par vidéoconférence).





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

Wednesday, February 2, 2005  
Tuesday, February 8, 2005  
Wednesday, February 9, 2005

### Issue No. 4

**First, second and third (last)  
meetings on:**

Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other Acts

### APPEARING:

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P.,  
Minister of Indian Affairs and Northern Development.  
The Honourable Joseph L. Handley, Premier of the Northwest Territories and Minister of Aboriginal Affairs.

### INCLUDING:

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-14, Tlicho Land Claims  
and Self-Government Act)

### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

Le mercredi 2 février 2005  
Le mardi 8 février 2005  
Le mercredi 9 février 2005

### Fascicule n° 4

**Première, deuxième et troisième (dernière)  
réunions concernant :**

Le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence

### COMPARAISSENT :

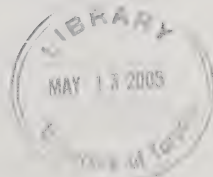
L'honorable Andy Scott, C.P., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.  
L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest et ministre des Affaires autochtones.

### Y COMPRIS :

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-14, Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho)

### TÉMOINS :

(Voir à l'endos)



## THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Angus Buchanan, P.C. Christensen Fitzpatrick	Gustafson * Kinsella (or Stratton) Léger Pearson Watt
---	--

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hubley, substituted for that of the Honourable Senator Watt (*February 2, 2005*).

The name of the Honourable Senator Watt, substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*February 3, 2005*).

Substitution pending for the Honourable Trenholme Counsell (*February 3, 2005*).

Substitution pending for the Honourable Fitzpatrick (*February 3, 2005*).

Substitution pending for the Honourable Mercer (*February 8, 2005*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick was added (*February 8, 2005*).

## LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Angus Buchanan, C.P. Christensen Fitzpatrick	Gustafson * Kinsella (ou Stratton) Léger Pearson Watt
---	--

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Hubley substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 2 février 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 3 février 2005*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Trenholme Counsell (*le 3 février 2005*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 3 février 2005*).

Remplacement à venir pour l'honorable sénateur Mercer (*le 8 février 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick a été ajouté (*le 8 février 2005*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 13, 2004:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Sibbeston, seconded by the Honourable Senator Gill, for the second reading of Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Sibbeston moved, seconded by the Honourable Senator Adams, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le lundi 13 décembre 2004 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Sibbeston, appuyée par l'honorable sénateur Gill, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Sibbeston propose, appuyé par l'honorable sénateur Adams, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2005  
(10)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Angus, Austin, P.C., Buchanan, P.C., Christensen, Fitzpatrick, Hubley, Kinsella, Léger, Sibbeston, St. Germain, P.C. (10).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee began its consideration of Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts.

### APPEARING:

The Honourable Andy Scott, P.C., MP, Minister of Indian Affairs and Northern Development.

The Honourable Joseph L. Handley, Premier of the Northwest Territories and Minister of Aboriginal Affairs.

### WITNESSES:

Susan Barnes, Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

#### *Indian and Northern Affairs Canada:*

Paula Isaak, Associate Chief Federal Negotiator, Northwest Territories;

Richard Ashton, Assistant Negotiator, Tlicho.

#### *Department of Justice Canada:*

Mary Douglas, Counsel;

James Stringham, Acting Senior Counsel, Human Rights Law Section.

#### *Department of Finance Canada:*

Annie Carrier, Chief, First Nations Finance Section.

#### *Ministry of Aboriginal Affairs of the Northwest Territories:*

Roy Erasmus, Director of Negotiations and Acting Chief Negotiator;

Martin Goldney, Legal Counsel.

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 février 2005  
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Angus, Austin, C.P., Buchanan, C.P., Christensen, Fitzpatrick, Hubley, Kinsella, Léger, Sibbeston, St. Germain, C.P. (10).

*Également présents :* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley, Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

### COMPARAIT :

L'honorable Andy Scott, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'honorable Joseph L. Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest et ministre des Affaires autochtones.

### TÉMOINS :

Susan Barnes, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

#### *Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Paula Isaak, négociateur en chef associé du gouvernement fédéral, Territoires du Nord-Ouest;

Richard Ashton, négociateur adjoint, Tlicho.

#### *Ministère de la Justice Canada :*

Mary Douglas, avocate;

James Stringham, avocat-conseil par intérim, Section des droits de la personne.

#### *Ministère des Finances Canada :*

Annie Carrier, chef, Fiscalité des Premières nations.

#### *Ministère des Affaires autochtones des Territoires du Nord-Ouest :*

Roy Erasmus, directeur des négociations et négociateur en chef par intérim,

Martin Goldney, conseiller juridique.

Mr. Scott made an opening statement and, together with Ms. Barnes, Ms. Isaak, Ms. Douglas, Mr. Stringham, Mr. Ashton and Ms. Carrier answered questions.

At 7:17 p.m., the committee suspended.

At 7:24 p.m., the committee resumed.

Mr. Handley made an opening statement and, together with Mr. Erasmus and Mr. Goldney, answered questions.

At 7:55 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

OTTAWA, Tuesday, February 8, 2005  
(11)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:37 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts.

WITNESSES:

*Dogrib Treaty 11 Council:*

Deputy Grand Chief Charlie J. Nitsiza;

John B. Zoe, Chief Negotiator;

Richard B. Salter, Legal Counsel;

Bertha Rabesca-Zoe, Legal Counsel;

Eddie Erasmus, Negotiator.

Mr. Nitsiza and Mr. Zoe each made a statement; the former interpreted in English by Mr. Erasmus, and, with Mr. Salter and Ms. Rabesca-Zoe, answered questions.

At 11:10 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

---

M. Scott fait une déclaration et, de concert avec Mme Barnes, Mme Isaak, Mme Douglas, M. Stringham, M. Ashton et Mme Carrier, répond aux questions.

À 19 h 17, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 24, le comité reprend ses travaux.

M. Handley fait une déclaration et, de concert avec M. Erasmus et M. Goldney, répond aux questions.

À 19 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---

OTTAWA, le mardi 8 février 2005  
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 37, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain et Watt (6).

*Également présente :* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

TÉMOINS :

*Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11 :*

Charlie J. Nitsiza, grand chef adjoint;

John B. Zoe, négociateur en chef;

Richard B. Salter, conseiller juridique;

Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique;

Eddie Erasmus, négociateur.

M. Nitsiza (M. Erasmus agissant à titre d'interprète vers l'anglais) et M. Zoe font une déclaration et, de concert avec M. Salter et Mme Rabesca-Zoe, répondent aux questions.

À 11 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

---



OTTAWA, Wednesday, February 9, 2005  
(12)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:25 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (8).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley, Lisa Patterson, and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 13, 2004, the committee continued its consideration of Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts.

*WITNESSES:*

*Assembly of First Nations:*

Phil Fontaine, National Chief;

Bill Erasmus, Northwest Territories Regional Chief.

*North Slave Metis Alliance:*

Bill Enge, President.

Mr. Fontaine and Mr. Erasmus made a presentation and, together, answered questions.

At 7:28 p.m., the committee suspended.

At 7:32 p.m., the committee resumed.

Mr. Enge made a presentation and answered questions.

At 8:12 p.m. it was agreed that the committee proceed to clause by clause consideration of Bill C-14.

It was agreed that the title, the preamble and clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clauses 3 and 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clauses 9 to 14 carry.

It was agreed that clauses 15 to 94 carry.

It was agreed that clauses 95 and 96 carry.

OTTAWA, le mercredi 9 février 2005  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 25, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibeston (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (8).

*Également présents :* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley, Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 13 décembre 2004, le comité poursuit son examen du projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclue entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

*TÉMOINS :*

*Assemblée des Premières nations :*

Phil Fontaine, chef national;

Bill Erasmus, chef régional des Territoires du Nord-Ouest.

*Alliance des Métis de North Slave :*

Bill Enge, président.

MM. Fontaine et Erasmus font une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 28, le comité suspend ses travaux.

À 19 h 32, le comité reprend ses travaux.

M. Enge fait une déclaration et répond aux questions.

À 20 h 12, il est convenu que le comité procède à l'examen article par article du projet de loi C-14.

Il est convenu de reporter l'étude du titre, du préambule et de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter les articles 3 et 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter les articles 9 à 14.

Il est convenu d'adopter les articles 15 à 94.

Il est convenu d'adopter les articles 95 et 96.

It was agreed that clauses 97 to 106 carry.

It was agreed that clauses 107 to 110 carry.

It was agreed that clause 111 carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate.

At 8:20 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter les articles 97 à 106.

Il est convenu d'adopter les articles 107 à 110.

Il est convenu d'adopter l'article 111.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat.

À 20 h 20, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, February 10, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-14, An Act to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts, has in obedience to the Order of Reference of Monday, December 13, 2004, examined the said bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

NICK G. SIBBESTON

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 10 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence, a conformément à l'ordre de renvoi du lundi 13 décembre 2004, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-14, to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I would welcome my colleagues, guests and visitors to the Aboriginal peoples committee. This evening we are dealing with Bill C-14, to give effect to the Tlicho land claims and self-government agreement and related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts.

To put the agreement into context, the Northwest Territories, where this agreement will affect, is an expansive part of our country. It extends from the 60<sup>th</sup> parallel to the North Pole and covers 1.17 million square kilometres, which makes it slightly larger than Ontario. Unlike Ontario though, it has a population of less than 50,000 people. It is a massive and interesting part of our country and the people who are the subject of the agreement are a First Nations group that resides north and west of the Yellowknife area. The Tlicho agreement is the tripartite agreement between the Tlicho, Canada and the Northwest Territories which will transfer 39,000 square kilometres of land to the Tlicho people. It will also provide \$152 million over a 15-year period, so the consequences and the effects of this agreement are far reaching. The Tlicho will have lands and ownership of resources. They will have management and law-making authority in the area called Wek'eezhii, which encompasses the area they traditionally occupy.

This is the fourth land claims agreement. The Inuvialuit signed their agreement in 1984; the Gwich'in in 1992; and the Sahtu and Metis in 1994. This is the first agreement that covers both lands and self-government. In this way it is unique and it is a more complete package, as it were.

Our first witness, who has just arrived, is the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Mr. Andy Scott. Later, we will hear from Premier Joe Handley. Also in attendance is the minister's staff. I see Ms. Susan Barnes and other department officials.

Mr. Minister, please proceed.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur les ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nick. G. Sibbeston :** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je tiens à souhaiter la bienvenue à mes collègues, aux invités et aux visiteurs du Comité des peuples autochtones. Nos travaux ce soir porteront sur le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu avec le peuple tlicho et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

J'aimerais situer l'accord dans son contexte, en précisant que les Territoires du Nord-Ouest, où cet accord sera mis en œuvre, constitue une vaste région de notre pays. Elle s'étend du 60<sup>e</sup> parallèle vers le pôle Nord et a une superficie de 1,17 million de kilomètres carrés, soit un territoire un peu plus grand que l'Ontario. Cependant, contrairement à l'Ontario, cette région compte moins de 50 000 habitants. C'est une partie de notre pays qui est immense et fascinante, et le peuple qui est partie à l'accord est un groupe autochtone qui vit au nord et à l'ouest de la région de Yellowknife. L'accord en question est un accord tripartite conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et prévoit le transfert de 39 000 kilomètres carrés de terres au peuple tlicho. Par ailleurs, aux termes de l'accord, une somme de 152 millions de dollars sera versée sur une période de 15 ans, et l'on peut dire ainsi que les incidences de cet accord sont profondes. Il s'agit de ressources et de terres qui deviendront la propriété du peuple tlicho. Il possèdera des pouvoirs de gestion et d'établissement de lois dans le territoire appelé Wek'eezhii, qui comprend les terres où ce peuple habite depuis longtemps.

Il s'agit d'un quatrième accord sur les revendications territoriales. Les Inuvialuits ont signé leur accord en 1984; en 1992, ce fut le tour des Gwich'in et ensuite, en 1994, des Métis et des Dénés du Sahtu. Le présent accord est le premier qui s'applique à la fois aux terres et à l'autonomie gouvernementale. On peut dire ainsi qu'il est unique et qu'il constitue un ensemble plus complet.

Notre premier témoin, qui vient d'arriver, est le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Andy Scott. Nous entendrons ensuite le premier ministre, M. Joe Handley, qui est accompagné de ses collaborateurs. Sont également présents Mme Susan Barnes et d'autres fonctionnaires du ministère.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

**Hon. Andy Scott, Minister of Indian Affairs and Northern Development:** Thank you very much. I apologize for arriving just in time. During the budget season, as the Minister of Indian and Northern Affairs or as an Atlantic Canadian member of Parliament one cannot miss an opportunity.

Mr. Chairman and honourable senators, I appreciate very much the opportunity to lead off this committee's review of Bill C-14, the Tlicho Land Claims and Self-Government Act. I am confident that committee members, once they have completed a careful consideration and thorough analysis of the bill, will find it supportive of the bill. The agreement at the heart of this proposed legislation combines, for the first time, a land claim and a self-government agreement in the Northwest Territories. Many people have worked very hard to bring this bill to where it is today. From those who sat around the negotiating table to the Elders who flew to Ottawa to witness the proceedings, their efforts should be recognized.

In the past few months, reports in the media have repeated an incorrect claim about the effect of Bill C-14 on international treaties. This theory suggests that the Tlicho government could interfere or even void an agreement between Canada and another country.

Mr. Chairman, Bill C-14 does not impede Canada's ability to negotiate and implement international treaties, nor does it empower the Tlicho or the government of the Northwest Territories to complete agreements with other countries. Any suggestion to the contrary is simply based on a serious misreading of the bill.

In fact, Bill C-14 stipulates that the Tlicho government must exercise its powers in ways that are compatible with Canada's international legal obligations. This means that, should the Tlicho pass a law or take an action that prevents Canada from honouring a commitment made under international treaties, they are required to provide a remedy that enables Canada to meet its obligations.

The second incorrect argument suggests that Bill C-14 creates two types of citizens in Tlicho communities and assigns a separate set of rights to each group. According to this line of reasoning, the new intergovernmental relationship established under Bill C-14 would somehow enable Tlicho governments to discriminate unfairly against non-Tlicho residents. This allegation seems to result from a simple misreading of a few facts. Bill C-14 does establish a new relationship between the Tlicho, Canada and the Northwest Territories, but this relationship is based on mutual recognition and respect. While the bill has separate provisions for Tlicho and non-Tlicho residents, to suggest that these facts set the stage for a systematic denial of democratic rights is unfounded.

**L'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien :** Je vous remercie infiniment. Je suis désolé de n'avoir pu arriver plus tôt. C'est le temps du budget et, étant ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ainsi que député représentant le Canada Atlantique, je me dois de profiter de toutes les occasions.

Monsieur le président et honorables sénateurs, j'apprécie énormément cette occasion qui m'est donnée de lancer l'examen, par le présent comité, du projet de loi C-14, la Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho. Je suis persuadé que les membres du comité, une fois qu'ils auront effectué une analyse attentive et approfondie de cette mesure, l'appuieront sans réserve. L'accord que cette mesure législative encadre est le premier des Territoires du Nord-Ouest à conjuguer les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. De nombreuses personnes ont travaillé très fort pour amener ce projet de loi au stade où il en est aujourd'hui. De ceux et celles qui ont siégé à la table de négociation, jusqu'aux aînés qui sont venus assister aux délibérations à Ottawa — leurs efforts doivent être soulignés.

Au cours des derniers mois, il y a eu des reportages des médias qui ont répété une fausse allégation quant à l'incidence du projet de loi C-14 sur les traités internationaux. Selon cette théorie, un gouvernement tlicho pourrait d'une quelconque façon faire obstacle à un accord entre le Canada et un autre pays ou même l'annuler.

Monsieur le président, le projet de loi C-14 n'entrave en rien la capacité du Canada de négocier et de mettre en œuvre des traités internationaux, pas plus qu'il n'habilite le peuple tlicho ou le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à conclure des accords avec d'autres pays. Toute suggestion à cet effet est fondée sur une faute de lecture flagrante du projet de loi.

En fait, le projet de loi C-14 stipule que le gouvernement tlicho doit exercer ses pouvoirs de façon compatible avec les obligations légales du Canada au niveau international. Cela signifie que si le peuple tlicho promulgue une loi ou prend des mesures qui empêchent le Canada d'honorer un engagement pris dans le cadre d'un traité international, le peuple tlicho doit offrir une solution qui permette au Canada de respecter ses obligations.

Un second argument erroné veut que le projet de loi C-14 crée deux types de citoyens dans les collectivités tlichos et accorde une série de droits distincts à chaque groupe. Selon ce raisonnement sans fondement, la nouvelle relation intergouvernementale établie en vertu du projet de loi C-14 permettra d'une quelconque façon aux gouvernements tlichos d'exercer une injuste discrimination à l'égard des résidents non tlichos. Cette allégation semble provenir d'une simple déformation de quelques faits. Le projet de loi C-14 n'établit pas une nouvelle relation entre le peuple tlicho, le Canada et les Territoires du Nord-Ouest, mais cette relation est fondée sur une reconnaissance et un respect mutuels. Et le projet de loi C-14 comprend bien des dispositions distinctes pour les résidents tlichos et les résidents non tlichos. Mais de suggérer que ces faits ouvrent la voie à une dénégation systématique des droits démocratiques n'est pas fondé.

I encourage members of the committee to scrutinize the self-government provisions included in Bill C-14. As you will see, it establishes two levels of Tlicho government: municipal type councils in each of the four Tlicho communities; and a central Tlicho government. The municipal type governments created under territorial legislation are authorized to, among other things, licence businesses, enact zoning bylaws and manage road and water services. The central government is empowered to rule on matters related to culture and language and to represent the Tlicho interests on resource development boards.

Safeguards ensure that these governments are accountable, representative and responsible. Officials are chosen through democratic voting processes, accounts of finances and expenses are subject to independent audit and the results are made public. Furthermore, the Tlicho Constitution developed and ratified before Bill C-14 was introduced in Parliament includes a number of provisions against conflict of interest and other potential abuses of power.

Other provisions of Bill C-14 balance the interests of Tlicho and non-Tlicho residents. The head of each community government, along with the regional chief, must be Tlicho. To ensure that non-Tlicho citizens have a voice in local government, special election rules allow non-Tlicho residents to qualify to vote and serve as councillors. Non-Tlicho residents can hold up to 50 per cent of seats on each municipal council.

Bill C-14 fundamentally changes Canada's relationship with the Tlicho. The legislation grants new powers and charges them with new responsibilities. Under Bill C-14, the Indian Act, which limits the liability and decision-making powers of band councils, will no longer apply to the Tlicho. The Tlicho and their governments, however, will be subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Chairman and honourable senators, I am convinced that the Tlicho are ready, willing and able to exercise the powers and discharge the responsibilities in a fair, efficient and effective manner.

My conviction is based largely on the recent history of the Tlicho people. Three decades ago they made a series of momentous and far-sighted decisions. In the 1970s their leaders recognized that the rapid development of natural resources on traditional lands posed a serious threat to their language and culture. To protect their ancient way of life, the Tlicho embarked on an ambitious plan to bolster their ability to benefit from resource development, while simultaneously safeguarding their

J'encourage les membres du comité à examiner soigneusement les dispositions en matière d'autonomie gouvernementale qui sont incluses dans le projet de loi C-14. Comme vous le constaterez, le projet de loi C-14 établit deux niveaux de gouvernement tlicho : des conseils de type municipal dans chacune des quatre collectivités tlichos, et un gouvernement tlicho central. Les gouvernements de type municipal créés en vertu de la législation territoriale sont autorisés entre autres choses à octroyer des permis d'exploitation d'entreprise, à promulguer des règlements de zonage et à gérer les services d'assainissement de l'eau et de voirie. Le gouvernement central est habilité à statuer sur les questions telles que la culture et la langue, et à représenter les intérêts du peuple tlicho auprès des commissions de mise en valeur des ressources.

Plusieurs mesures de sauvegarde sont en place pour s'assurer que ces gouvernements respectent leurs obligations de rendre des comptes, qu'ils sont représentatifs et responsables : les représentants sont choisis par le biais de processus de vote démocratiques; les rapports financiers et des dépenses sont soumis à une vérification indépendante dont les résultats sont rendus publics. De plus, la constitution tlicho, qui a été élaborée et ratifiée avant que le projet de loi C-14 soit déposé devant le Parlement, inclut un certain nombre de dispositions concernant les conflits d'intérêts et d'autres abus de pouvoir possibles.

D'autres dispositions du projet de loi C-14 assurent l'équilibre entre les intérêts des résidents tlichos et ceux des résidents non tlichos. Le chef de chaque gouvernement communautaire, ainsi que le chef régional, doivent être tlichos. Afin de s'assurer que les citoyens non tlichos ont voix au chapitre dans le gouvernement local, des règles spéciales sur les élections permettent aux résidents non tlichos de voter et de siéger à titre de conseillers. En fait, les résidents non tlichos peuvent détenir jusqu'à 50 p. 100 de tous les sièges de chaque conseil municipal.

Le projet de loi C-14 change de façon fondamentale la relation du Canada avec le peuple tlicho; la législation lui accorde de nouveaux pouvoirs et lui attribue de nouvelles responsabilités. En vertu du projet de loi C-14, la Loi sur les indiens, qui limite les responsabilités et les pouvoirs décisionnels des conseils de bande, ne s'appliquera pas au peuple tlicho. Le peuple tlicho et ses gouvernements seront toutefois assujettis à la Charte canadienne des droits et libertés.

Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis convaincu que le peuple tlicho est prêt, disposé et en mesure d'exercer les pouvoirs et d'assumer les responsabilités d'une manière juste, efficiente et efficace.

Ma conviction est principalement fondée sur l'histoire récente du peuple tlicho. Il y a une trentaine d'années, le peuple tlicho a pris une série de décisions marquantes et visionnaires. Dans les années 70, les dirigeants tlichos ont reconnu que la mise en valeur hâtive des ressources naturelles dans leurs terres traditionnelles posait une menace grave à leur langue et à leur culture. Afin de protéger son mode de vie traditionnel, le peuple tlicho a entrepris un plan ambitieux visant à renforcer sa capacité de profiter de



culture. The strategy called for substantial investments in education, social services, economic development and community infrastructure.

Today the wisdom of this plan is clear for all to see. The Tlicho, the first Aboriginal group in Canada to run a school board, now operate five elementary and secondary schools. The Tlicho also appreciate the value of post-secondary education. Today their scholarship fund supports more than 120 students at various colleges and universities.

The secret of the Tlicho success is simple: partnership. At every opportunity, the Tlicho have cooperated with governments, public agencies and private companies. The recent history of the Tlicho is reflected in a series of mutually beneficial agreements negotiated with dozens of partners. The Tlicho's zest for partnership has sparked a wave of entrepreneurship. Today a growing number of Tlicho businesses are active in a range of economic sectors such as tourism and mining.

When diamonds were discovered on the Tlicho's traditional lands, negotiations were launched with two multi-national mining firms: Diavik and MPH Billiton. The Tlicho secured impact benefit agreements that deliver benefits to all parties. The mining companies gain access to the local source of reliable, dedicated employees who possess an unsurpassed knowledge of local land and climate. The Tlicho receive jobs and training opportunities for their people and contracts for Aboriginal firms.

The Tlicho negotiated the agreement at the heart of Bill C-14 to support and expand their partnership model. They recognized that to realize the full potential of their people, they would need access to tools and mechanisms available only to a self-governing people. Bill C-14 clarifies ownership of land and resources and provides the certainty the Tlicho need to attract new partners. Bill C-14 enjoys the support of an overwhelming majority of the residents of Tlicho communities. Indeed, the self-government agreement is the product of these communities. At each stage of the negotiation and ratification process, dozens of information sessions and consultations were held in each community. These meetings not only insured that all voices were heard, but also generated feedback that led to improvements in the final agreement.

Mr. Chairman, Bill C-14 is an important milestone in the history of Canada's relationship with Aboriginal peoples. It grants the Tlicho the power to manage their affairs in a way that respects modern democratic principles and honours ancient traditions. I am confident that an honest consideration

l'exploitation des ressources tout en protégeant sa culture. La stratégie exigeait d'importants investissements dans l'éducation, les services sociaux, le développement économique et l'infrastructure communautaire.

Aujourd'hui, la sagesse de ce plan apparaît clairement à toutes les parties. Le peuple tlicho, le premier groupe autochtone au Canada à diriger un conseil scolaire, administre maintenant cinq écoles de niveaux primaire et secondaire. Le peuple tlicho est également conscient de l'important de l'éducation postsecondaire; aujourd'hui, son fonds de bourses d'études appuie plus de 120 étudiants dans divers collèges et universités.

Le secret du succès du peuple tlicho est simple : le partenariat. À chaque occasion, le peuple tlicho a coopéré avec des gouvernements, des organismes publics et des entreprises privées. L'histoire récente du peuple tlicho est caractérisée par une série d'accords mutuellement avantageux négociés avec des dizaines de partenaires. L'enthousiasme du peuple tlicho pour le partenariat a également donné lieu à une vague d'entrepreneuriat; aujourd'hui, un nombre croissant d'entreprises tlichos sont exploitées dans une gamme de secteurs économiques tels que le tourisme et l'industrie minière.

Lorsque des diamants ont été découverts sur des terres traditionnelles du peuple tlicho, des négociations ont été entreprises avec deux sociétés minières multinationales : Diavik et BHP Billiton. Le peuple tlicho a conclu des ententes sur les répercussions et les avantages qui profitent à toutes les parties. Les sociétés minières obtiennent l'accès à une source locale d'employés fiables et dévoués ayant une connaissance inégalée des terres et du climat local. Le peuple tlicho obtient des emplois et des occasions de formation pour ses membres et des contrats pour les entreprises autochtones.

Le peuple tlicho a négocié l'accord qui est au centre du projet de loi C-14 afin d'appuyer et d'élargir son modèle de partenariat. Il a compris que pour que ses membres puissent réaliser leur plein potentiel, ils devaient avoir accès aux outils et aux mécanismes dont seul dispose un peuple doté d'un gouvernement autonome. Le projet de loi C-14 clarifie le droit de propriété aux terres et aux ressources et offre le caractère de certitude dont a besoin le peuple tlicho pour attirer de nouveaux partenaires. Le projet de loi C-14 est appuyé par une majorité massive des membres des collectivités tlichos. En fait, l'accord d'autonomie gouvernementale même est le produit de ces collectivités. À chaque stade du processus de négociation et de ratification, des dizaines de séances d'information et de consultations ont été tenues dans chaque collectivité. Ces rencontres ont non seulement permis de s'assurer que toutes les voix soient entendues, mais elles ont aussi donné lieu à une rétroaction qui a mené à des améliorations dans l'accord final.

Monsieur le président, le projet de loi C-14 ne représente rien de moins qu'un jalon dans l'histoire des relations du Canada avec les peuples autochtones. Il accorde au peuple tlicho le pouvoir de gérer ses affaires d'une façon qui respecte les principes démocratiques modernes et honore les traditions anciennes.

of Bill C-14 can inspire only confidence in the long-term benefits for the Tlicho and, indeed, for all Canadians.

**The Chairman:** Mr. Minister, was it your intention to also have Susan Barnes make a statement at this point, or are you content to answer any questions that may arise?

**Mr. Scott:** Ethel Blondin-Andrew, Minister of State, will join us later. I will take this opportunity to introduce Ms. Susan Barnes. She is somewhat limited by a bronchial condition, but the fact that she has brought herself here tonight in the face of that is an indication of the level of her interest and her critical role as parliamentary secretary in managing the legislation through the Commons.

I will ask Ms. Isaak and Ms. Douglas to identify themselves and their positions within the department.

**Ms. Paula Isaak, Associate Chief Federal Negotiator Northwest Territories, Indian and Northern Affairs Canada:** I am the Associate Chief Federal Negotiator responsible for the Tlicho file.

**Ms. Mary Douglas, Counsel, Department of Justice Canada:** I am counsel with the Legal Services Unit assigned to the department in question. I have been working on the file since the middle of negotiations.

**Mr. Scott:** Mr. Chair, others here will support us in technical ways, as required.

**The Chairman:** On our agenda I also see the names of Richard Ashton, James Stringham and Annie Carrier.

**Senator Kinsella:** Let me add to the words of appreciation that you have expressed to the many people who spent many hours — both those from the Tlicho community and the many public servants — working assiduously on these most complex files. Sometimes we fail to recognize the work that goes on in the trenches. I am glad you did, and I second your remarks.

You raised the issue of international treaty making. As you have indicated, concerns have been expressed, whether they are based on solid fact or not, that through this agreement Canada is compromising its sovereignty. Section 7.13 of the treaty requires the government of Canada to confer with the Tlicho government prior to consenting to be bound to an international treaty if that treaty might affect the rights of the Tlicho First Nation or Tlicho citizens. What happens in the event the Tlicho have a serious disagreement with the contents or potential consequences of an international agreement to which Canada wishes to become a party?

**Mr. Scott:** The reference is deliberate. I think the words are to discuss, to allow the community to provide an opportunity for the government to make its views known. The government is not bound by that. That is what allows the government to take the position that this does not compromise their ability to make international agreements.

Je suis persuadé qu'un examen honnête du projet de loi C-14 ne peut qu'inspirer confiance dans les avantages à long terme qu'il apportera au peuple tlicho et à tous les Canadiens.

**Le président :** Monsieur le ministre, aviez-vous l'intention de laisser Susan Barnes faire une déclaration à ce moment-ci ou êtes-vous prêt à répondre aux questions?

**M. Scott :** Ethel Blondin-Andrew, ministre d'État, se joindra à nous plus tard. Je profiterai de cette occasion pour présenter Mme Susan Barnes. Elle est un peu incommodée par des problèmes pulmonaires, mais le fait qu'elle soit ici ce soir est très révélateur de son intérêt pour ce projet de loi aux communes et de son rôle crucial comme secrétaire parlementaire.

Je vais demander à Mme Isaak et à Mme Douglas de se présenter et de nous indiquer quels postes elles occupent au ministère.

**Mme Paula Isaak, négociateur en chef associé au gouvernement fédéral Territoires du Nord-Ouest, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Je suis chef négociateur fédéral associé chargée du dossier tlicho.

**Mme Mary Douglas, avocate, ministère de la Justice Canada :** Je travaille comme avocate aux Services juridiques et détachée auprès du ministère en question. Je m'occupe du dossier depuis le milieu des négociations.

**M. Scott :** Monsieur le président, d'autres personnes présentes ici nous aideront à répondre aux questions d'ordre technique, au besoin.

**Le président :** Sur notre ordre du jour, j'ai aussi les noms de Richard Ashton, James Stringham et Annie Carrier.

**Le sénateur Kinsella :** Permettez-moi de m'associer aux mots de reconnaissance que vous avez exprimés envers les nombreuses personnes qui ont passé beaucoup d'heures — tant de la collectivité tlicho que du côté des fonctionnaires — à travailler assidûment à ces dossiers des plus complexes. Nous omettons parfois de reconnaître le travail effectué dans les tranchées. Je suis content que vous l'ayez fait, et j'appuie vos remarques.

Vous avez soulevé la question de la négociation de traités internationaux. Comme vous l'avez dit, des préoccupations, fondées ou non, ont été exprimées selon lesquelles par cet accord, le Canada compromet sa souveraineté. L'article 7.13 du traité exige du gouvernement du Canada qu'il consulte le gouvernement tlicho avant de consentir à être lié par un traité international si ce traité risque de porter atteinte aux droits de la Première nation tlicho ou des citoyens tlichos. Que se passera-t-il si le peuple tlicho est en profond désaccord avec la teneur ou les conséquences éventuelles d'un accord international auquel le Canada désire devenir partie?

**M. Scott :** Le renvoi est délibéré. Je pense qu'il s'agit de discuter, de permettre à la collectivité de fournir au gouvernement une occasion de faire connaître ses vues. Le gouvernement n'est pas lié par cela. C'est ce qui permet au gouvernement de soutenir que cela ne compromet pas sa capacité de négocier des ententes internationales.

**Senator Kinsella:** This raises the concern that I have. We have had a constitutional convention in Canada since the mid-1930s when the Judicial Committee of the Privy Council decided that a constitutional convention existed that required the federal government to receive the concurrence of a substantial majority of provinces, should Canada decide to deposit the instrument of ratification of an international treaty that would affect the areas of jurisdiction of the provinces. That labour case convention was built upon by the Supreme Court of Canada in the case dealing with the Constitution Act in 1981. Therefore, we have a convention in Canada that if the federal authority is going to enter into an international treaty affecting the jurisdiction of the provinces, it must have substantial support from the provinces if it affects their jurisdiction. It seems to me that this provision is much less in the matter of the Tlicho, and I wonder why there is this dual standard. Why would the test not be a little bit higher so that the Tlicho community, if it is affecting their area of jurisdiction, would have more than simply a right to be consulted?

**Ms. Douglas:** It certainly is substantially less than the constitutional principle to which you refer. It was a question of balance between the interests of the nation as a whole, with which, presumably, the international agreement would be concerned, against the interests of a particular portion of the community in Canada. It was felt that it was appropriate that, although the views of the Tlicho must be solicited, a veto would not be vested with the Tlicho.

**Senator Kinsella:** I want to understand the policy decision behind that. I have to ask the parliamentary secretary or the minister: What is the policy rationale for doing that?

**Mr. Scott:** Ms. Barnes will probably have something to add, and I would invite Paula to do that as well. I believe that this is the product of negotiation between the two parties. The Government of Canada's position in that exercise would be as indicated. The policy would simply be to protect the capacity of the Government of Canada to act in the interests of all Canadians in that negotiation. That agreement was reached with the community in question.

**Ms. Susan Barnes, Parliamentary Secretary to the Minister of Indian and Northern Affairs Canada:** If the Tlicho government passes a law or takes an action that prevents Canada from performing any international legal obligation, a specific section, section 7.13 of the Tlicho agreement, requires that the Tlicho government remedy its law or action in order to enable Canada to perform the international legal obligation, consistent with its normal compliance. The situation you are talking about was addressed thoughtfully, and they went to incredible measures to make sure this outcome could not be seen by any party.

Further, there is a definition of consultation right in this agreement. This is not part of the consultation. This term was specifically not used, and it is a much lesser standard and very explicit. The minds of all three parties to the agreement were put to this.

**Le sénateur Kinsella :** C'est ce qui soulève ma préoccupation. Il existe une convention constitutionnelle au Canada qui remonte au milieu des années 30 quand le Comité judiciaire du Conseil privé, dans une décision, a établi qu'il existait une convention constitutionnelle exigeant du gouvernement fédéral qu'il obtienne l'accord d'une majorité substantielle de provinces, en cas de dépôt de l'instrument de ratification d'un traité international touchant les champs de compétence des provinces. La Cour suprême du Canada s'est inspirée de la convention établie dans l'affaire *Convention du travail* dans l'affaire liée à la Loi constitutionnelle en 1981. Il existe donc au Canada une convention voulant que si le pouvoir fédéral veut conclure un traité international qui a des répercussions sur les responsabilités provinciales, il doit obtenir un appui substantiel des provinces touchées. Il me semble que cette disposition est beaucoup moins rigoureuse dans le cas des Tlichos et je m'interroge sur l'existence de cette double norme. Pourquoi ne pas relever un peu le critère de sorte que la collectivité tlicho, si le traité touche son champ de compétence, ait davantage qu'un simple droit à la consultation?

**Mme Douglas :** Le critère est sans contredit beaucoup moins exigeant que le principe constitutionnel auquel vous avez fait allusion. Il s'agissait d'établir un équilibre entre les intérêts de la nation dans son ensemble, qui seraient probablement visés par l'accord international, et les intérêts d'une partie donnée de la collectivité au Canada. On a jugé approprié de ne pas accorder de veto au peuple tlicho bien qu'il faille solliciter ses vues.

**Le sénateur Kinsella :** Je tiens à comprendre ce qui a motivé cette décision. J'aimerais que le ministre ou la secrétaire parlementaire me dise sur quoi se fonde la décision?

**M. Scott :** Mme Barnes aura sans doute quelque chose à ajouter, et j'invite également Paula à le faire. Je crois que c'est le résultat des négociations entre les deux parties. La position du gouvernement du Canada dans cet exercice serait telle qu'elle a été indiquée. Il s'agirait simplement de protéger la capacité du gouvernement du Canada d'agir dans les intérêts de tous les Canadiens dans cette négociation. Cet accord est intervenu avec la collectivité en question.

**Mme Susan Barnes, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada :** Si le gouvernement tlicho adopte une loi ou prend une mesure qui empêche le Canada d'assumer une obligation juridique internationale, un article précis, l'article 7.13 de l'accord tlicho, exige du gouvernement tlicho qu'il modifie sa loi ou sa mesure afin de permettre au Canada de s'acquitter de son obligation juridique internationale, selon les règles habituelles. On a longuement examiné la situation que vous évoquez et pris des mesures incroyables pour s'assurer qu'aucune des parties ne se trouve devant cette éventualité.

En outre, il existe dans l'accord une définition de consultation. Cela ne fait pas partie de la consultation. Ce terme n'a pas été utilisé expressément, et c'est une norme beaucoup moins élevée et très explicite. Les trois parties à l'accord ont bien étudié la question.



**Senator Kinsella:** That is very helpful. We know with precision the policy principle that the Government of Canada will be operating under. Would it be fair to conclude that in the negotiations that are going on with other communities the same policy principle will be at the basis of those discussions so that we can anticipate that the same provisions regarding consultation respecting international agreements will find its place in those other agreements?

**Mr. Scott:** Without anticipating what other circumstances might come into play in the negotiations in which we are engaged, as a rule, yes, senator, that would be our general position.

**Senator Kinsella:** Let me touch on a minor matter. Some concerns have been raised about this agreement with respect to our official languages of Canada, and particularly French language rights. While the treaty does not mention official languages, the Tlicho Constitution clearly states that there are two official languages, Tlicho and English, and that all Tlicho have the right to speak and communicate in both official languages with the Tlicho government and its institutions. What is the federal government's response to this apparent exclusion of the French language?

**Mr. Scott:** Nothing has changed from what was in place before. The reality is that, where federal institutions come into play, all of the listed entities that carry with them an obligation to provide services in both official languages, will continue to have that obligation and provide that service. The reality is that municipalities, provincial governments, and other political entities that exist in the country are not obliged to apply the official language policy of Canada, and that would be the case in this instance as well.

**Senator Kinsella:** Does the minister not agree that it is an obligation of the Government of Canada as expressed, in law, in a number of statutes and at the program level, and that there are significant funds appropriately laid aside for the promotion of official languages, such as the programs in Heritage Canada, et cetera? This is an opportunity, as a matter of policy, to promote the use of both official languages, English and French, in that it could be built that into this process. Perhaps the officials could speak to this.

**Mr. Scott:** As a former member of the Committee on Official Languages, and having a significant relationship with official languages policy at the provincial level, I quite clearly understand the obligations of protection and promotion. The federal government stands by those things and would in fact, from time to time, be engaged as a national government. National departments will be involved, such as Health Canada and other agencies of the Government of Canada. They will all be obliged to provide services, and I believe they will do that quite happily, as would be required according to the official languages policy.

I believe that in federal legislation certain calculations are made respecting the phrase, "where numbers warrant." I am not sure that would necessarily apply in this case. Nevertheless, the reality

**Le sénateur Kinsella :** C'est très utile. Nous savons avec précision quelle position de principe guidera le gouvernement du Canada. Serait-il juste de conclure que dans les négociations avec d'autres collectivités, le même principe guidera les discussions de sorte que nous pouvons envisager que les mêmes dispositions concernant la consultation relative aux accords internationaux figureront dans ces autres accords?

**M. Scott :** Sans anticiper sur les autres circonstances qui pourraient intervenir dans les négociations auxquelles nous participons, comme règle, sénateur, ce serait notre position générale.

**Le sénateur Kinsella :** Permettez-moi d'aborder un point mineur. Cet accord a soulevé certaines préoccupations concernant nos langues officielles au Canada, notamment les droits de la langue française. Bien que le traité ne mentionne pas les langues officielles, la Constitution tlicho stipule clairement qu'il existe deux langues officielles, le tlicho et l'anglais, et que tous les Tlichos ont le droit de parler et de communiquer dans les deux langues officielles avec le gouvernement tlicho et ses institutions. Que pense le gouvernement fédéral de cette apparente exclusion du français?

**M. Scott :** Rien n'a changé par rapport à ce qui était en place auparavant. Quand il est question des institutions fédérales, toutes les entités énumérées qui ont l'obligation de fournir des services dans les deux langues officielles continuent d'avoir cette obligation et de fournir ce service. Les municipalités, les gouvernements provinciaux et les autres entités politiques qui existent au pays ne sont pas tenus d'appliquer la politique des langues officielles du Canada, et ce serait le cas cette fois-ci également.

**Le sénateur Kinsella :** Le ministre ne convient-il pas qu'il s'agit là d'une obligation du gouvernement du Canada qui est exprimée dans des lois, dans un certain nombre de mesures législatives et au niveau des programmes, et que des fonds appréciables sont mis de côté à bon droit pour la promotion des langues officielles, comme les programmes de Patrimoine Canada, et cetera? C'est une occasion, par principe, de promouvoir l'usage des deux langues officielles, le français et l'anglais, qui pourrait être intégré à ce processus. Les fonctionnaires pourraient peut-être se prononcer là-dessus.

**M. Scott :** En ma qualité d'ancien membre du Comité des langues officielles et m'intéressant à la politique des langues officielles au niveau provincial, je comprends très clairement les obligations en matière de protection et de promotion. Le gouvernement respecte ces choses et, de temps à autre, aurait à s'engager à titre de gouvernement national. Des ministères fédéraux seront concernés, comme Santé Canada et d'autres organismes du gouvernement du Canada. Ils seront tous tenus de fournir des services, et je crois qu'ils le feront tout à fait volontiers, comme l'exigerait la politique en matière de langues officielles.

Je crois que, dans la législation fédérale, on fait certains calculs concernant l'expression « là où le nombre le justifie ». Je ne suis pas sûr que cela s'appliquerait nécessairement dans ce cas-ci.

is that the objectives of the official languages policy of Canada would continue to apply in any interaction with the Government of Canada. There is no more requirement on this particular level of government than would be applied to a municipality or a province receiving federal support, but it does not necessarily carry with it an obligation to adhere to the official languages policy.

**Senator Christensen:** Welcome, minister. Previous legislation that has been ratified in land claims settlements in the Northwest Territories has specified that it is binding on the Crown. The Nisga'a bill did not contain this, and this version of Bill C-14 does not contain it. However, the previous version brought forward in the last Parliament did. Can you tell us why it was eliminated?

**Ms. Douglas:** There was a review of the provisions of the bill between the first tabling and the second tabling, and it was determined that the provisions of the agreement should speak for themselves. They clearly confirm which obligations and which authorities were intended to apply to the Crown and which were not. It was felt that this was a more precise way of dealing with the issue of when the Crown was bound and when it was not, rather than having one generic statement in legislation.

**Senator Christensen:** The obligations binding the Crown were not spelled out in the previous land claims agreements. Is that what you are saying?

**Ms. Douglas:** I am not speaking to the degree of clarity or ambiguity in other agreements. We took another look at this particular agreement and we felt that reliance on the agreement itself was the best way of dealing with that issue, rather than trying to deal with it with one general statement.

**Senator St. Germain:** My question relates to an issue that was raised when the bill was going through the committee in the other place. The Métis approached us and made a presentation to me and others stating that they had not been consulted in the process.

Minister, as you know, all governments have failed miserably in dealing with the Métis issue in this country. Since 1982, nothing has been done by the governments of this country until the *Powley* case. Once the Supreme Court of Canada decided in favour of *Powley*, there was huge concentration on the issue of Métis rights as properly set out in section 35.

My concern with regard to passing this bill is whether the Métis people have been considered in this process. There are several Métis persons in the region covered by this bill. How will they be treated? How can we reach a final settlement respecting these lands if the Métis may have a claim on them?

Perhaps Ms. Isaak can give us some clarification.

Did you negotiate at all with the Métis? Is there any truth to the allegation that they were not consulted?

Néanmoins, il reste que les objectifs de la politique en matière de langues officielles du Canada continueront de s'appliquer dans le cas de toute interaction avec le gouvernement du Canada. On n'exige pas davantage de ce palier particulier du gouvernement que d'une municipalité ou d'une province qui reçoit une aide fédérale, mais il n'est pas nécessairement tenu de respecter la politique en matière de langues officielles.

**Le sénateur Christensen :** Bienvenue, monsieur le ministre. Il était précisé dans les lois précédentes qui ont été ratifiées lors du règlement de revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest qu'elles avaient force exécutoire pour la Couronne. Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi Nisga'a ni dans cette version du projet de loi C-14. Cependant, elle figurait dans la version précédente présentée lors de la dernière législature. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi cela a été éliminé?

**Mme Douglas :** Entre les deux dépôts, il y a eu un examen des dispositions du projet de loi et on a déterminé que les dispositions de l'accord devraient être claires. Elles confirmeront avec précision les obligations et les pouvoirs devant être conférés à la Couronne. On a estimé que c'était une façon plus précise de traiter de la question de l'obligation de Sa Majesté plutôt que d'avoir une déclaration générique dans la loi.

**Le sénateur Christensen :** Les obligations liant la Couronne n'ont pas été énoncées dans les accords précédents sur les revendications territoriales. Est-ce ce que vous dites?

**Mme Douglas :** Je ne parle pas du degré de clarté ou d'ambiguïté dans d'autres accords. Nous avons réexaminé cet accord en particulier et avons estimé que pour traiter de cette question il valait mieux se fier à l'accord lui-même plutôt que de s'en remettre à une déclaration générale.

**Le sénateur St. Germain :** Ma question a trait à une question qui a été soulevée quand le projet de loi a été étudié en comité à l'autre endroit. Les Métis ont communiqué avec nous et nous ont fait une présentation dans laquelle ils ont déclaré n'avoir pas été consultés lors du processus.

Monsieur le ministre, comme vous le savez, tous les gouvernements ont misérablement échoué à traiter de la question métisse dans ce pays. Depuis 1982, rien n'a été fait par les gouvernements de ce pays jusqu'à l'affaire *Powley*. Quand la Cour suprême du Canada a tranché en faveur de *Powley*, on s'est fortement intéressé à la question des droits des Métis énoncés à juste titre à l'article 35.

Ce qui me préoccupe, c'est de savoir si le processus d'adoption de ce projet de loi prend en compte les Métis. Plusieurs Métis de la région sont concernés par ce projet de loi. Comment seront-ils traités? Comment pouvons-nous parvenir à un accord définitif concernant ces terres si les Métis peuvent les revendiquer?

Peut-être que Mme Isaak peut nous éclaircir à ce sujet.

Avez-vous négocié avec les Métis? Est-il vrai qu'ils n'ont pas été consultés?

**Ms. Isaak:** The points that you raise with respect to the Metis individuals with whom you spoke are currently in litigation against Canada, the Government of the Northwest Territories and the Dogrib Treaty 11 Council. A notice of discontinuance has been filed by the Metis. There are some remaining legal questions around that notice, and that will go to case management in the short term. We are unable to speak to any of those issues at this time because of the litigation. Once that litigation has been discontinued, the department will speak with the Metis and determine a course of action.

**Senator St. Germain:** If the agreement is passed by way of legislation, how can you negotiate? You have nothing to negotiate. You will have settled the land claims agreement. I do not think the self-government aspect is as important as the land claims settlement. How can you possibly negotiate with them if you have arrived at a final settlement with Tlicho?

**Ms. Isaak:** The Tlicho agreement has a non-derogation clause, so it does ensure that no rights of other Aboriginal groups are infringed by the agreement. This agreement only applies to Tlicho citizens and Tlicho government. There is no derogation of other rights. That protection is provided for in this agreement.

**Senator St. Germain:** You have agreed with the Tlicho on a land base, have you not?

**Ms. Isaak:** Yes.

**Senator St. Germain:** Is there a possibility that you can re-open this agreement and take back some of the lands that you have agreed upon with the Tlicho if it is found that lands could legally be claimed by the Metis people of that region?

**Ms. Isaak:** Once the litigation is concluded, all interests would need to be explored to determine the best course of action. It is premature to speculate the course of action until the interests and options are determined.

**Senator St. Germain:** In other words, we are approving something that could possibly be contested by the Metis people in that area and possibly other native groups. Am I understanding this correctly?

**Ms. Isaak:** As I said, there is non-derogation in this agreement, so no rights of other Aboriginal people are infringed. There is that protection in this agreement. It does not affect rights of other Aboriginal people.

**Senator St. Germain:** I hear what you are saying, but how can you protect a group's right if you have given it to someone else?

**Ms. Isaak:** I think all the rights and interests need to be fully explored to know what those are.

**Senator St. Germain:** Why are we not dealing with everyone at one time then, Ms. Isaak?

**Mme Isaak :** Les points que vous soulevez concernant les Métis avec lesquels vous avez parlé font actuellement l'objet d'une procédure contre le Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil des Dogrib du traité n° 11. Un avis de désistement a été présenté par les Métis. Il reste quelques questions d'ordre juridique concernant cet avis et cela passera à la gestion des cas à court terme. Pour l'instant, nous ne pouvons pas parler de ces questions à cause de la procédure. Dès que la procédure sera abandonnée, le ministère s'entretiendra avec les Métis et déterminera la voie à suivre.

**Le sénateur St. Germain :** Si l'accord est adopté par voie législative, comment pouvez-vous négocier? Vous n'avez rien à négocier. Vous aurez réglé l'accord des revendications territoriales. Je ne pense pas que l'autonomie gouvernementale soit aussi importante que l'accord sur les revendications territoriales. Comment pourriez-vous négocier avec eux si vous avez conclu un règlement définitif avec les Tlichos?

**Mme Isaak :** L'accord des Tlichos contient une clause de non-dérogation, il assure donc que l'accord ne viole aucun des droits des autres groupes autochtones. Cet accord ne s'applique qu'aux citoyens tlichos et au gouvernement tlicho. Il n'y a aucune dérogation à l'égard des autres droits. Cette protection est prévue dans cet accord.

**Le sénateur St. Germain :** Vous vous êtes entendus avec les Tlichos sur un territoire, n'est-ce pas?

**Mme Isaak :** Oui.

**Le sénateur St. Germain :** Est-il possible de revenir sur cet accord et de reprendre certains territoires ayant fait l'objet d'un accord entre vous et les Tlichos dans le cas où ces territoires seraient revendiqués légalement par les peuples métis de cette région?

**Mme Isaak :** Une fois la procédure terminée, il faudra examiner tous les intérêts afin de déterminer la meilleure voie à suivre. On ne peut pas parler de la voie à suivre avant que les intérêts et les options aient été déterminés.

**Le sénateur St. Germain :** Autrement dit, si je comprends bien nous approuvons quelque chose qui pourrait être contestée par le peuple métis de cette région et peut-être par d'autres groupes autochtones.

**Mme Isaak :** Comme je l'ai dit, cet accord contient une clause de non-dérogation, donc aucun des droits des autres groupes autochtones n'est violé. Cette protection est incluse dans cet accord. Les droits des autres peuples autochtones ne sont pas menacés.

**Le sénateur St. Germain :** Je comprends ce que vous dites, mais comment pouvons-nous protéger les droits d'un groupe s'ils sont accordés à quelqu'un d'autre?

**Mme Isaak :** Je crois qu'il faut étudier de manière approfondie tous les droits et tous les intérêts afin de bien les définir.

**Le sénateur St. Germain :** Pourquoi ne pas négocier avec tout le monde en même temps?



**Ms. Isaak:** We are dealing with the individuals who are eligible to be Tlicho citizens under this agreement. Other processes are going on to deal with others in the region. The objective of Canada is that the rights of all the Aboriginal people in the Northwest Territories are addressed.

**Senator St. Germain:** You mean, "are going to be addressed." They have not been addressed.

**Ms. Isaak:** Are addressed or going to be addressed in the future, that is right.

**Senator St. Germain:** That leaves the door open to a lot of future problems. I am not certain of the figures that were given to me, but the Metis population in that area is considerable, as you would know better than I.

My concerns is overlaps, and the ability of groups to maintain their constitutional rights in the future.

I recognize that we have to move forward with these particular initiatives so that our Aboriginal peoples can be in an economic position to prosper like the rest of the people in the country or the rest of the world. Is there a move for discontinuance on the part of the Metis as far as their litigation is concerned?

**Ms. Isaak:** They have filed a notice of discontinuance; that is right.

**Senator St. Germain:** What is holding that up?

**Ms. Isaak:** There are some legal questions around that discontinuance. It is being discussed among counsel.

**Senator St. Germain:** I think the lawyers will argue forever about international agreements, as to whether they are final or not. In certain areas there is great concern about all of these native land settlements. I am from British Columbia where there are a lot of agreements in progress. Any agreement can be used as a template in the establishment of another agreement. Therefore, we must be careful if we start to override the interests or the rights of certain other Aboriginal groups or infringe on anyone's rights. My concern about with the Metis issue is that governments have ignored this since 1982. Nothing has been done to negotiate with them, although they are recognized by way of certain organizations in various centres. There have been no serious negotiations regarding the establishment of land negotiations and final agreements with the Metis people.

The Metis in the area of Tlicho have maintained their lifestyle more so than the Metis people from Saint Francis Xavier, Manitoba where there is not a visible Metis community. That is not the case in the area of the Tlicho.

**Mr. Scott:** I recognize the historical realities in your comments regarding the Metis people. However, it is difficult to give the kind of answers that you would like us to give because of the legal action. Hopefully that will be remedied and we are able to do more than we have been able to do this evening.

**Mme Isaak :** Nous négocions avec les individus reconnus comme des Tlichos en vertu de cet accord. Il y a d'autres processus de négociation avec les autres groupes de cette région. L'objectif du Canada est d'aborder les droits de tous les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur St. Germain :** Vous voulez dire « sera d'aborder ». Il ne les a pas abordés.

**Mme Isaak :** Qui sont abordés ou qui le seront.

**Le sénateur St. Germain :** Cela soulèvera beaucoup de problèmes. Je ne peux pas confirmer les chiffres que l'on m'a communiqués, mais la population des Métis dans cette région est considérable, vous devez le savoir mieux que moi.

Ce qui me préoccupe, ce sont les chevauchements et la capacité des groupes à maintenir leurs droits constitutionnels dans l'avenir.

Je reconnais que nous devons faire avancer ces initiatives afin que nos peuples autochtones puissent prospérer du point de vue économique comme le reste de la population canadienne ou de la population mondiale. Y a-t-il des signes de désistement de la part des Métis en ce qui concerne leur procédure?

**Mme Isaak :** C'est exact, ils ont présenté un avis de désistement.

**Le sénateur St. Germain :** Pourquoi cette procédure est-elle retardée?

**Mme Isaak :** Il y a quelques questions d'ordre juridique soulevées par cet avis de désistement. Les avocats les étudient.

**Le sénateur St. Germain :** Je pense que les avocats discuteront sans cesse des accords internationaux pour déterminer s'ils sont définitifs ou non. Dans certaines régions, toutes ces revendications territoriales des Autochtones soulèvent de vives inquiétudes. Je suis originaire de la Colombie-Britannique où il y a beaucoup d'accords en cours. N'importe quel accord peut-être utilisé comme précédent pour conclure un autre accord. Donc, nous devons veiller à ne pas passer outre les intérêts ou les droits d'autres groupes autochtones et à ne pas violer les droits de qui que ce soit. Ce qui me préoccupe avec la question des Métis, c'est que les gouvernements l'ont ignorée depuis 1982. Rien n'a été fait pour négocier avec eux, bien qu'ils soient reconnus par le biais de certaines organisations dans divers centres. Il n'y a pas eu de sérieuses négociations concernant les territoires et pour atteindre des règlements définitifs avec le peuple métis.

Dans la région des Tlichos, les Métis ont su garder leur mode de vie bien plus que les Métis de Saint-Francis Xavier au Manitoba où la communauté métisse n'est pas visible. Ce qui n'est pas le cas dans la région des Tlichos.

**M. Scott :** J'admets que ce que vous dites au sujet des Métis est historiquement vrai. Cependant, il est difficile de donner le genre de réponse que vous attendez de nous à cause de l'action en justice. Espérons que cela s'arrangera et que nous puissions faire beaucoup plus que ce que nous avons pu faire ce soir.

On the general question of the treatment of the Metis people historically, in fact, in recent time, quite a bit of progress has been made, much of it post *Powley*, and I accept that. It has changed the direction of our thinking and, as a result, an honest effort has been made. I spent two days in Calgary speaking about negotiations specifically in a Metis workshop on that subject. We have come quite a ways in a very short time. I acknowledge this is post *Powley* and that we have been more focused as a result of that decision.

**Senator St. Germain:** If there is litigation in place, how can you legally proceed with an agreement?

**Ms. Isaak:** One of the first steps in the litigation was to seek an injunction against the signing of this agreement. The injunction was denied. Therefore, we were able to go forward and sign the agreement.

The remaining aspects of the litigation are not seeking an injunction against this agreement; they involve the assertion of Aboriginal rights and title by the Metis.

**Senator St. Germain:** You said, "...the assertion of Aboriginal rights and title by the Metis."

**Ms. Isaak:** That is right.

**Ms. Barnes:** Senator, It might be helpful to realize that most of the Yellowknife Metis Council members are also status Indians on either the Dogrib or Dene Indian Act band list. That may also have an impact on how you view this. They were present at the House of Commons meetings and made a long statement which covered their own history of the situation, the history of their own litigation and what precipitated that. That might be useful information for this committee. I know that they are to be witnesses before this committee. They talked about the adhesion policies of a number of treaties, but that was not pursued. Certainly, as one person in attendance at that meeting, I did not discern that they were trying to impede the movement forward of this bill.

**Senator St. Germain:** To be fair about this, were the Metis also given an option to gain status as members of the Dogrib band?

**Ms. Barnes:** There were some short-lived discussions because they did have some internal division within the North Slave Metis Alliance about being at the negotiation table. Beyond that, because of the litigation, I cannot really say. However, there is a lot of information on record.

**Senator St. Germain:** We are not bound by litigation. In any case, I know where you are coming from. I want you to know that we will be pursuing this through these hearings. I hope it will not delay anything drastically and that there is a reasonable solution to the whole process.

**The Chairman:** I believe the Metis come into play in three areas. First, there is the reality that the Metis that are descendants of the Tlicho can be part of the agreement and can enrol. Then there are provisions in section 2.7.2 where the court can declare certain parts of the agreement inoperative or ineffective. That

À propos de la façon dont les Métis ont été traités au cours de l'histoire, il y a eu beaucoup de progrès dernièrement, surtout après la décision *Powley*, je le reconnais. Notre façon de penser a changé et un gros effort a été fait. J'ai passé deux jours à Calgary pour parler des négociations dans un atelier organisé à cet effet par les Métis. Nous avons fait beaucoup de progrès en très peu de temps. Je reconnais que c'est après la décision *Powley* et que notre intérêt s'est accru.

**Le sénateur St. Germain :** Comment pouvez-vous légalement conclure un accord alors qu'une procédure est en cours?

**Mme Isaak :** L'une des priorités de la procédure était une demande d'injonction contre la signature de cet accord. L'injonction a été refusée. Donc, nous avons pu procéder et signer l'accord.

Les autres éléments de la procédure ne demandent pas d'injonction contre cet accord; ils visent à affirmer les droits des peuples autochtones et la revendication territoriale par les Métis.

**Le sénateur St. Germain :** Vous avez dit « ...à affirmer les droits des peuples autochtones et la revendication territoriale par les Métis. »

**Mme Isaak :** C'est exact.

**Mme Barnes :** Sénateur, il serait utile de rappeler que la plupart des membres du Conseil des Métis de Yellowknife sont aussi des Indiens inscrits dans la liste de la Bande des Dogribs ou des Dénés au sens de la Loi sur les Indiens. Cela peut avoir aussi une incidence sur votre façon de voir les choses. Ils ont assisté aux réunions de la Chambre des communes et ont fait une longue déclaration sur leur appréciation de la situation, de l'historique de leur propre procédure et ce qui les a incités à l'intenter. Ces renseignements pourraient être utiles au comité. Je sais qu'ils doivent témoigner devant le comité. Ils ont parlé du respect des politiques de certains traités, mais il n'y a pas eu de suite. J'ai assisté à cette réunion et je n'ai pas remarqué qu'ils essayaient d'entraver l'avancement de ce projet de loi.

**Le sénateur St. Germain :** Pour être juste, la possibilité d'obtenir le statut de membre de la bande des Dogribs a-t-elle été aussi accordée aux Métis?

**Mme Barnes :** Il en a été discuté brièvement parce qu'il y avait un peu de dissension au sein de l'Alliance des Métis de North Slave au sujet de la présence à la table des négociations. À cause de la procédure, je ne peux pas en dire plus. Cependant, il y a beaucoup de renseignements dans le dossier.

**Le sénateur St. Germain :** Nous ne sommes pas liés par la procédure. De toute façon, je sais ce que vous pensez. Je veux que vous sachiez que nous poursuivrons cette question au cours de ces audiences. J'espère qu'elle ne créera pas de retard considérable et que nous trouverons une solution raisonnable au processus.

**Le président :** Je crois que les Métis sont impliqués dans trois domaines. Premièrement, il est vrai que les Métis qui descendent des Tlichos peuvent être inclus dans l'accord et ils peuvent s'inscrire. Deuxièmement, il y a les dispositions de l'article 2.7.2 prévoyant que les tribunaux peuvent déclarer certaines parties de

may be an opening the Metis can use to be part of the claim. The other is section 2.7.3 where the Tlicho can make an agreement with other Aboriginal groups. You say that those are entry points where the Metis can still be involved in this agreement.

**Ms. Barnes:** As I said, there is a non-derogation clause in this agreement. We have not abrogated from any other nation's right to pursue any avenue. This agreement stands alone and we want to move forward for the Tlicho people. That is what we are putting before you today.

**The Chairman:** The Metis representatives from the area will be before us next week, so senators may ask some questions about their involvement and their future.

**Senator Fitzpatrick:** It would be helpful to me and perhaps other members of the committee if you could give us an idea of the number of Metis who are non-band members that may or may not be affected by this.

**Mr. Scott:** We do not have it with us, senator, but we will get it to you.

**Senator Kinsella:** For the fullness of Senator St. Germain's questions, we need to know the numbers; otherwise, our discussion will not mean much. We need to know the percentage in relationship to band members. We also need an answer to Senator St. Germain's first question, which was: Did you or did you not consult with the Metis during these discussions?

**The Chairman:** Can those questions be answered at this point, minister?

**Mr. Scott:** I am advised that we can get the numbers them to you. On the question of consultation, that is the subject of the legal action.

**Senator Kinsella:** Mr. Chairman, I am afraid that this raises a question of procedure. Parliamentary privilege is operating in this honourable committee, and the jurisprudence is clear. Any questions asked of our witnesses are covered by that same privilege. Therefore, even if a matter is *sub judice*, parliamentary privilege trumps *sub judice* matters. An answer to the question is required, Mr. Chairman.

**Ms. Barnes:** I will outline some of the history of this matter.

In the late fall of 1997 the North Slave Metis Alliance met with the chief federal negotiators of the Tlicho Process, the Akaitcho Treaty, the Dene Treaty Entitlement Process and the South Slave Metis Process. As a result of those discussions in early 1998, the North Slave Metis Alliance indicated its preference that its members participate in the Tlicho process, and bilateral and trilateral discussions were held among the Tlicho the North Slave Metis Alliance and Canada.

l'accord inopérantes ou ineffectives. Les Métis peuvent peut-être utiliser cela pour faire partie de la revendication. Troisièmement, l'article 2.7.3 prévoyant que les Tlichos peuvent conclure un accord avec d'autres groupes autochtones. Vous dites que ce sont des possibilités qui permettraient aux Métis d'être impliqués dans cet accord.

**Mme Barnes :** Comme je l'ai dit, il y a une clause de non-dérogation dans cet accord. Nous n'avons pas, à des fins de solution quelconque, bafoûé n'importe quel droit d'une autre nation. Cet accord est indépendant et nous voulons faire avancer les choses pour le peuple tlicho. C'est cela que nous vous présentons aujourd'hui.

**Le président :** Les représentants métis de la région se présenteront devant nous la semaine prochaine, les sénateurs pourront donc leur poser certaines questions concernant leur participation et leur avenir.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Je pense qu'il me serait utile, ainsi qu'aux autres membres du comité, de connaître le nombre de Métis qui ne font pas partie de la bande et qui peuvent être affectés ou non par cela.

**M. Scott :** Nous ne l'avons pas ici, sénateur, mais nous vous le communiquerons.

**Le sénateur Kinsella :** Dans le cadre des questions du sénateur St. Germain, nous devons connaître les nombres, sinon, notre discussion ne signifie pas grand chose. Nous devons connaître le pourcentage par rapport aux membres des bandes. Nous devons aussi avoir une réponse à la première question du sénateur St. Germain qui était : Avez-vous ou non consulté les Métis au cours de ces discussions?

**Le président :** Peut-on avoir des réponses à ces questions maintenant, monsieur le ministre?

**M. Scott :** On m'a avisé que nous pouvons vous communiquer les nombres. En ce qui concerne la question de consultation, elle fait l'objet d'une action en justice.

**Le sénateur Kinsella :** Monsieur le président, je crains que cela ne soulève une question de procédure. Le privilège parlementaire est en vigueur dans cet honorable comité et la jurisprudence est claire. Les questions posées à nos témoins sont protégées par ce même privilège. Même si une affaire est en instance, le privilège parlementaire prime sur cette affaire. La question exige une réponse, monsieur le président.

**Mme Barnes :** Je rappelle un peu l'historique de cette affaire.

À la fin de l'automne de 1997, l'Alliance des Métis de North Slave a rencontré les principaux négociateurs fédéraux du processus du peuple tlicho, du Traité d'Akaiçho, du processus fondé sur les droits fonciers issus des traités signés avec les Dénés et du processus concernant les Métis de South Slave. À la suite de ces discussions tenues au début de 1998, l'Alliance des Métis de North Slave a indiqué qu'elle préférerait que ses membres participent au processus du peuple tlicho et des discussions bilatérales et trilatérales ont eu lieu entre les Tlichos, l'Alliance des Métis de North Slave et le Canada.



Canada's objective and the Tlicho's objective was the exploration of the manner in which eligible North Slave Metis Alliance members could be integrated into the Tlicho process. The North Slave Metis Alliance insisted on a separate seat at the Tlicho negotiating table, and the members of the North Slave Metis Alliance had declared that they wanted only the North Slave Metis Alliance to represent them in the land claims negotiations. It was agreed the Tlicho and North Slave Metis Alliance would continue meeting and report back to Canada when those discussions were concluded. They were very short lived due to internal divisions within the North Slave Metis Alliance and the litigation process started.

To say there that had not been an extension would be incorrect. There had been. It was early, and it was fragmented in the litigation process. At our final meeting with the Metis, they advised us that they were filing a notice of discontinuance that week. I am advised today that that is still underway a couple of months later.

**Senator Kinsella:** That is helpful.

**Senator Hubley:** My question has to do with the application of the Charter of Rights and Freedoms. In recent years the absence of protection afforded First Nations women under the Indian Act has become an increasingly prominent issue, particularly with respect to the division of property on reserve following relationship breakdowns.

Under the agreement, which jurisdiction has legislative authority over the division of property and other family law matters relevant to relationship breakdowns?

**Mr. Scott:** I will take a crack at that and be corrected, if necessary.

On the Charter question, the response is as was stated in my opening address — the Charter applies absolutely.

On the question of marital property, that would be the jurisdiction of the territorial government. I would ask Ms. Barnes speak to this.

**Ms. Barnes:** The matrimonial real property on reserves is an important issue that has not been properly dealt with to date. In this particular self-government and land claims agreement, the lands under the Tlicho agreement will be for Tlicho communities and they will not be reserve lands. They will be public lands and, therefore, the territorial legislation will apply.

The local community governments will own the land in fee simple in those four communities, and territorial laws relating to matrimonial property will apply to all of those four community lands.

**Senator Léger:** We are at the point of ratifying the agreement through legislation. I am not a specialist in the field of law, but I do know that laws are enacted to help us rather than hinder us. However, the process seems to become very complicated when we try to enact legislation that relates to

L'objectif du Canada et celui des Tlichos était de déterminer la façon dont les membres admissibles de l'Alliance des Métis de North Slave pourrait être intégrés dans le processus du peuple tlicho. L'Alliance des Métis de North Slave a insisté pour avoir un siège à part à la table de négociation du peuple Tlicho et les membres de l'Alliance des Métis de North Slave ont déclaré qu'ils ne voulaient être représentés que par l'Alliance des Métis de North Slave au cours des négociations sur les revendications territoriales. Il a été convenu que les Tlichos et l'Alliance des Métis de North Slave continueront à se rencontrer et à informer le Canada de la fin de ces discussions. Ces discussions n'ont pas duré longtemps à cause de dissension au sein de l'Alliance des Métis de North Slave et la procédure a été intentée.

Il serait incorrect de dire qu'il n'y a pas eu de prorogation. Il y en a eu. C'était au début et elle a été fragmentée dans le processus de la procédure. Lors de notre dernière réunion avec les Métis, ils nous ont déclaré qu'ils avaient demandé un avis de désistement la même semaine. J'ai appris aujourd'hui que c'est toujours en cours après deux mois.

**Le sénateur Kinsella :** C'est utile.

**Le sénateur Hubley :** Ma question concerne l'application de la Charte des droits et libertés. Au cours des dernières années, l'absence de protection accordée aux femmes des Premières nations en vertu de la Loi sur les Indiens a pris une importance accrue, surtout au niveau du partage des biens dans les réserves après les ruptures de relations.

En vertu de l'accord, quelle juridiction a la compétence législative pour partager les biens et les autres questions de droit familial se rapportant à la rupture des relations?

**M. Scott :** Je vais répondre, on me corrigera si je me trompe.

Au sujet de la Charte, la réponse est celle énoncée dans ma déclaration préliminaire — la Charte s'applique pleinement.

Au sujet des biens matrimoniaux, elle est de la compétence du gouvernement territorial. Je demande à Mme Barnes de se prononcer à ce sujet.

**Mme Barnes :** La question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves est importante et elle n'a pas été encore réglée de manière appropriée. Dans cet accord d'autonomie gouvernementale et de revendication territoriale, les territoires en vertu de l'accord du peuple tlicho seront pour des communautés tlichos et elles ne seront pas des terres de réserve. Ce seront des terres publiques et par conséquent, les lois territoriales s'appliqueront.

Les gouvernements locaux seront propriétaires des terres en fief simple dans ces quatre collectivités et les lois territoriales se rapportant aux biens matrimoniaux seront appliquées dans ces quatre collectivités.

**Le sénateur Léger :** Nous sommes sur le point de ratifier l'accord par voie législative. Je ne suis pas un expert juridique, mais je sais que les lois sont en vigueur pour nous aider et non pas pour nous nuire. Cependant, le processus semble devenir très compliqué lorsque nous essayons d'adopter une loi qui se

these land claims agreements. Can you be of some assistance? I believe I represent all of those who do not understand the intricacies of this process.

**Mr. Scott:** Speaking as a sociologist, I have a tendency to see these things conceptually first. The reality is that we are establishing entirely new relationships and the basis of those relationships is these agreements. I believe that is a positive development in our country. I believe that the Nisga'a Agreement in British Columbia has been demonstrated to be so successful that I am being urged, on a regular basis, to move forward. That comes from those who were sceptical of the Nisga'a Agreement before it was passed. They were sceptical about what it would offer to the community — not just the Nisga'a community but also to the community of British Columbia. Those very people are now calling to ask, why there has not been more progress on the other treaties. This does not come from within the community itself, necessarily, but from within the broader community of British Columbia.

The level of precision that has accompanied this negotiation is not something that my sociological education trained me to deal with either. Ms. Barnes is here to compensate for that. Her professional background is a nice compliment.

**Ms. Barnes:** Even though all treaties will cover a core body, it is not our intention to make a template of any one agreement and roll it out across the country, because there is distinctiveness and there are differences. We have an agreement between three bodies that was worked out over time to ensure that we could form the best possible relationships.

In this agreement we have two types of governments. The Tlicho Agreement provides for these two types in its own body of legislation. The first is the central Tlicho government. It manages the rights and benefits of Tlicho citizens and Tlicho land and Tlicho resources, and it enacts laws concerning the Tlicho language, culture and way of life. The lawmaking powers of the Tlicho government are explicitly outlined in chapter 7 of the agreement. It also outlines the limitations on these powers and the conditions concerning these powers.

The second type of government in this agreement is what I just referred to in my answer about matrimonial real property. They have opted in this agreement for public lands, so it is similar to a municipal government. The territorial government will set up the municipal governments in the four communities. They will do what every other municipal government would do, for example, enact bylaws with respect to licensing businesses, managing water and road services, and zoning bylaws. That will be set out and managed by the enacting piece of territorial legislation.

Obviously this is a different situation than that which existed in the Nisga'a situation. I know you are playing devils advocate with your question because we are explaining different types of forms of government brought about by these agreements.

rapporte à ces accords de revendications territoriales. Pouvez-vous nous aider? Je crois que je représente tous ceux qui ne comprennent pas les subtilités de ce processus.

**M. Scott :** Pour parler en tant que sociologue, j'ai tendance à d'abord voir ces choses de manière conceptuelle. Il est vrai que nous sommes en train d'établir des relations tout à fait nouvelles et ces accords constituent la base de ces relations. Je crois que c'est un développement positif dans notre pays. Je crois que l'accord des Nisga'as en Colombie-Britannique a donné de si bons résultats que l'on me pousse à continuer dans ce sens. Ceux qui m'encourageaient sont les mêmes qui appréhendaient la conclusion de l'accord des Nisga'as. Ils doutaient de ce qu'il pouvait offrir à la collectivité — non seulement aux Nisga'as, mais aussi à la population de la Colombie-Britannique. Ce sont ces mêmes gens qui m'appellent aujourd'hui pour me demander la raison pour laquelle les autres traités n'enregistrent pas les mêmes progrès. Ces personnes ne font pas nécessairement partie de la collectivité des Nisga'as, mais de l'ensemble de la population de la Colombie-Britannique.

Mes études en sociologie ne m'avaient pas préparé au degré de précision entourant cette négociation. Mme Barnes est ici pour combler ce vide. Son expérience professionnelle est un atout précieux.

**Mme Barnes :** Même si tous les traités comporteront une partie commune, nous n'avons pas l'intention d'en faire un modèle pour tout autre accord et de l'utiliser dans tout le pays, car il y a des distinctions et des différences. Nous avons un accord entre trois parties dont l'élaboration a été longue pour assurer l'établissement des meilleures relations possibles.

Il y a dans cet accord deux types de gouvernement. L'accord du peuple tlicho prévoit ces deux types dans son corpus législatif. Le premier est le gouvernement central du peuple tlicho. Il administre les droits et les avantages des Tlichos et des terres et des ressources leur appartenant et il met en vigueur des lois concernant la langue, la culture et le mode de vie du peuple tlicho. Le chapitre 7 de l'accord énonce clairement les pouvoirs de légiférer du gouvernement tlicho. Il énonce également les limitations de ces pouvoirs et les conditions liées à ces pouvoirs.

Le deuxième type de gouvernement établi par cet accord fait référence à ce que j'ai mentionné au sujet de la propriété matrimoniale. Dans cet accord, ils ont opté pour les terres publiques, alors c'est similaire à un gouvernement municipal. Le gouvernement territorial mettra sur pied des gouvernements municipaux dans les quatre collectivités. Ils feront ce que tous les autres gouvernements municipaux feraient, par exemple, promulguer des règlements sur les licences d'entreprises, gérer les services d'eau et adopter des règlements de zonage. Ces règlements seront établis et gérés par le document d'édiction de la loi territoriale.

Il est clair que c'est une situation différente de celle qui s'est produite dans le cas des Nisga'as. Je sais que vous faites l'avocat du diable avec votre question, car nous expliquons différents types de formes de gouvernement mis sur pied dans le cadre de ces accords.

In talking about language, the Tlicho language is an official language of the legislature of the Northwest Territories. It is one of seven or eight languages that are used there. It is the desire of the people, and it has been agreed to by various other levels of government in compliance with this accord.

**Senator Léger:** That is what caught my attention in this Tlicho agreement. If I have read and understood it well, the difference in the others is that, in this case, you have one more step, that is, governance. I believe that this is progress. I imagine that, once this is passed, it will be a beginning, not the end. We will build upon it. I find this third order of government to be most interesting.

**Ms. Barnes:** With respect, I do not agree with the concept of, or the terminology, "third order of government." I would suggest that there are two types of government in here. One will be a municipal-type government, and it will be brought about because, in this agreement, the community lands are those which will be founded by the legislation of the territorial government to enact municipalities. There will be four Tlicho communities. In fact, those communities already exist. They will change their name to the Tlicho name and they will continue. With respect, "third order of government," would not be a characterization I would use. I think that is a misleading term. However, there is a Tlicho government that has specialized but limited powers, and that is important to understand.

**Mr. Scott:** In response to the question about the evolution of this particular agreement as compared to others and the fact that the land piece and the governance piece were separated, it allows for a certain opportunity for evolution on the governance side that perhaps would not have existed before. I think that is a positive development in this exercise, particularly for the relationship because, while the land issue might be resolved, I do not think that we can limit the capacity of the community, in its own way, to develop its governance. I think that has to remain less certain.

**Senator Buchanan:** I am pleased to hear you say that, in your opinion, this is not a third level of government because, as I recall, section 35 does not confer any right for a third level of government. It does, of course, recognize an inherent right of the treaties, but it does not confer a constitutional right to create another level of government. We have gone through this argument before. To do that would require a constitutional amendment.

**Ms. Barnes:** We are talking about inherent self-government rights, senator, as you say.

**Senator Buchanan:** Not a third level of government.

**Ms. Barnes:** I thought I made that clear.

**Senator Buchanan:** I just wanted to make sure I heard correctly.

Au sujet de la langue, la langue tlicho est une langue officielle selon la loi des Territoires du Nord-Ouest. Elle est l'une des sept ou huit langues utilisées là-bas. C'est la population qui l'a voulu ainsi, et les divers paliers de gouvernement ont convenu de se conformer à cet accord.

**Le sénateur Léger :** C'est ce qui a attiré mon attention dans cet accord sur le peuple tlicho. Si j'ai bien compris, la différence avec les autres, c'est que dans le cas présent, il y a une étape de plus, c'est-à-dire la gouvernance. Je crois que c'est un progrès. J'imagine qu'une fois le projet de loi adopté, ce sera le début, et non la fin. Nous allons construire à partir de cela. Je trouve que ce troisième palier de gouvernement est très intéressant.

**Mme Barnes :** Si vous le permettez, je ne suis pas d'accord avec le concept de « troisième palier de gouvernement ». Selon moi, il y a deux types de gouvernement ici. Le premier est un gouvernement de type municipal qui sera mis sur pied parce que, selon l'accord, les terres communautaires seront établies par la loi du gouvernement territorial pour constituer les municipalités. Il y aura quatre collectivités tlichos. En fait, ces communautés existent déjà. Elles changeront leur nom pour s'appeler tlicho et elles continueront à exister. Si vous le permettez, l'expression « troisième palier de gouvernement » n'est pas la bonne expression. Je crois que c'est une expression qui porte à confusion. Cependant, il y a un gouvernement tlicho qui possède des pouvoirs spécialisés mais limités, et il est important de comprendre cela.

**M. Scott :** En réponse à la question sur l'évolution de l'accord par rapport aux autres et sur le fait que le volet territoire et le volet gouvernement ont été séparés, cela permet dans une certaine mesure d'évoluer au chapitre de la gouvernance, ce qui est nouveau. Je crois que c'est un changement positif dans le présent exercice, particulièrement en ce qui a trait aux relations, car bien que la question des terres puisse être résolue, je ne pense pas que nous pouvons limiter la capacité de la collectivité de développer sa gouvernance à sa manière. Je crois qu'il faut que cela reste incertain.

**Le sénateur Buchanan :** Je suis heureux de vous entendre dire que, selon vous, ce n'est pas un troisième palier de gouvernement, car si je me souviens bien, l'article 35 ne donne aucun droit pour constituer un troisième palier de gouvernement. Il reconnaît bien sûr le droit inhérent des traités, mais ne confère pas de droit constitutionnel permettant de créer un autre palier de gouvernement. Nous avons déjà parlé de cela auparavant. Pour pouvoir constituer ce troisième palier, il faudrait un amendement constitutionnel.

**Mme Barnes :** Nous parlons de droits inhérents à l'autogouvernance, monsieur le sénateur, comme vous le savez.

**Le sénateur Buchanan :** Pas d'un troisième palier de gouvernement.

**Mme Barnes :** Je pense que je l'ai dit clairement.

**Le sénateur Buchanan :** Je voulais seulement m'assurer d'avoir bien entendu.



**The Chairman:** I have a question dealing with the Wek'eezhii land and water board. The bill provides for the establishment of a Wek'eezhii land and water board, which will assume many of the functions and powers of the Mackenzie Valley Land and Water Board. There is a concern by a number of companies operating in the area who have applications before the Mackenzie Valley board about how that transition matter will be dealt with.

**Mr. Scott:** We have been seized with those concerns as well. I would make the point, at least from the most recent letter that I received, that no one wants to hold up the legislation. They simply want us to be alert to this problem and give assurance that we believe that the transition can be made in an orderly fashion. Applications made to the board that existed prior to this will be able to flow seamlessly to the next process. I am advised that was discussed. We do not think that will be a problem, but we accept the fact that companies have asked us to reassure them, and we have.

Before I leave that point, we do have some numbers for you. We will try to be more precise, but we have been able to gather some together for today.

**Ms. Isaak:** With respect to your question about band membership respecting the North Slave Metis Alliance, we believe there are approximately 300 members of the North Slave Metis Alliance. Approximately 50 per cent, 150 of those, would be members of bands. That is not just bands in the Tlicho communities. They may be members of other bands in the Northwest Territories. Therefore, approximately 150, or 50 per cent, are not band members. That is our approximate figure.

**Senator Fitzpatrick:** What is the total band membership?

**Ms. Isaak:** It is about 3,500 or so.

**The Chairman:** I take it from your answer that the companies that presently have applications or could have applications for the Mackenzie Valley board can have some assurance that they will not be affected adversely in any way in terms of cost or having to start over an application process; and that the transition provisions will provide satisfaction to the companies that could be affected in having their applications before the present board. They will not have to incur additional costs in starting over or in any way be delayed, and so on; is that correct?

**Mr. Scott:** I have been given those assurances, but perhaps Ms. Isaak can offer more detail. In response to the inquiries that I received, I was given comfort.

**Ms. Isaak:** Certainly, parties to this agreement and the Mackenzie Valley Land and Water Board are aware of this situation and have agreed to work together to develop administrative procedures. They all share the objective that they do not want duplication, delays or any additional costs on the part of the proponents. Those proponents will all receive communication to that effect from the board.

**Le président :** J'ai une question au sujet de l'Office des terres et des eaux du Wek'eezhii. Le projet de loi prévoit l'établissement de l'Office des terres et des eaux du Wek'eezhii, qui assumera un bon nombre des fonctions et des pouvoirs de l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie. Un certain nombre d'entreprises qui sont présentes dans la région se demandent comment se fera la transition par rapport aux demandes déposées à l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie.

**M. Scott :** On a pris connaissance de ces préoccupations, nous aussi. Je voudrais préciser, du moins c'est ce que j'ai appris dans la dernière lettre que j'ai reçue, que personne ne veut empêcher les mesures législatives. Ils veulent simplement nous informer de ce problème afin que l'on leur donne l'assurance que selon nous la transition peut être effectuée harmonieusement. Les demandes déposées au conseil précédent pourront suivre leur cours sans problème dans le prochain processus. On me dit que cela a fait l'objet d'une discussion. Nous pensons qu'il n'y aura pas de problème, mais nous comprenons que des entreprises nous ont demandé des assurances, et nous l'avons fait.

Avant de clore le sujet, nous avons certains chiffres pour vous. Nous essaierons d'être plus précis, mais nous avons pu obtenir certains chiffres pour aujourd'hui.

**Mme Isaak :** En réponse à votre question sur le nombre de bandes qui sont membres de l'Alliance des Métis de North Slave, nous croyons que l'Alliance compte environ 300 membres. Environ 50 p. 100, soit 150 membres, seraient membres de bandes. Il ne s'agit pas uniquement de bandes comme les communautés tlichos. Il peut s'agir d'autres bandes des Territoires du Nord-Ouest. Donc, environ 150 membres, soit 50 p. 100, ne sont pas membres de bandes. Ce sont des chiffres approximatifs.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Quel est le nombre total de membres?

**Mme Isaak :** Environ 3 500.

**Le président :** Je conclus donc, d'après votre réponse, que les entreprises qui ont actuellement des demandes ou qui pourraient avoir des demandes devant l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie peuvent être certaines qu'elles ne seront pas affectées négativement d'une manière ou d'une autre ou qu'elles n'auront pas à recommencer le processus de demandes; et que les mesures de transition seront satisfaisantes pour les entreprises qui ont des demandes devant l'Office. Elles n'auront pas à payer des coûts additionnels ni à recommencer depuis le début, elles ne subiront pas de retard, et cetera. Est-ce bien cela?

**M. Scott :** On m'a donné ces garanties, mais peut-être que Mme Isaak peut fournir plus de détails. En réponse aux demandes que j'ai reçues, on m'a assuré que oui.

**Mme Isaak :** Il est certain que les parties à cette entente et l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie sont au courant de la situation et ont accepté de travailler ensemble pour mettre au point des procédures administratives. Tous partagent le même objectif, c.-à-d. que l'on ne veut pas de duplication, de retard ni des coûts additionnels. Les personnes qui ont fait des demandes recevront de l'information à ce sujet de la part de l'Office.

**Senator Buchanan:** I watched one of the most intriguing programs that I have seen for a long time on CBC on the two diamond mines in the North. Are those mines located in the area under discussion?

**Ms. Barnes:** They are further north, but one of the Tlicho benefits has been that they have negotiated with two of the diamond mines, BHP Billiton and Diavik and have made human resource arrangements so that Tlicho people participate as workers in those diamond mines. Scholarship funds were set up as part of those agreements. They have been proactive and are engaged, but the mines are much further north.

It is a win-win relationship. I have visited the Diavik mine. It is amazing. If you had a good impression of it from watching a television program, I would suggest that you go and see it. Everything they did was state of the art.

**Senator Buchanan:** I would love to visit them sometime when the weather is 25 degrees.

**Ms. Barnes:** When I was up there, a person from the Tlicho territory was in charge of a lot of the human resource capacity building inside the territory at Ray Edzo. I visited both the diamond mine and the Ray Edzo community in the preparation of this bill.

**Senator Buchanan:** Do you have any idea how many people are currently employed in these two mines?

**Ms. Barnes:** I do not know the total, no.

**The Chairman:** Are there hundreds?

**Ms. Barnes:** It is like a small town.

**The Chairman:** I would advise you, Senator Buchanan, that I have started a process. This will be the second year that I have invited senators to come to the Northwest Territories and visit the diamond mine. I will add your name to the list.

**Senator Buchanan:** I was not on this committee last year.

**The Chairman:** You need not be a member of this committee.

**Ms. Barnes:** It is well worth it.

**Mr. Scott:** As a former committee chair, I admire your capacity to create goodwill among your members.

**The Chairman:** Are there any more questions for the minister? Do you have a closing statement, Mr. Minister?

**Mr. Scott:** Yes, I would just thank you all. These are exciting times. I will carry with me your comments about the Metis population. As you may know, the position of Minister of Indian Affairs and Northern Development and federal interlocutor have never been combined before so I have a different perspective.

For this evening, however, I wish to thank you for the good questions. We are at your disposal throughout the course of the passage of this bill.

**Le sénateur Buchanan :** J'ai écouté une des émissions les plus intrigantes que j'ai vue depuis longtemps à la SRC et qui portait sur les deux mines de diamants dans le Nord. Est-ce que ces mines sont situées dans la région dont on parle?

**Mme Barnes :** Elles sont situées plus au nord, mais un des avantages pour le peuple tlicho, c'est qu'il a négocié avec deux des mines de diamants, soit BHP Billiton et Diavik, et des dispositions ont été prises pour que les Tlichos puissent travailler dans ces mines. Des fonds pour des bourses scolaires ont été mis sur pied dans le cadre de ces ententes. Les ententes sont proactives et engagées, mais les mines se situent plus au nord.

C'est une relation gagnant-gagnant. J'ai visité la mine Diavik. J'ai été émerveillée. Si vous avez eu une bonne impression de ce que vous avez vu à la télévision, je vous suggère d'aller voir par vous-même. Tout ce qu'ils ont fait était très bien fait.

**Le sénateur Buchanan :** J'aimerais visiter ces mines, lorsqu'il fera 25 degrés.

**Mme Barnes :** Lorsque j'étais là-bas, une personne du peuple tlicho était en charge du recrutement des ressources humaines à l'intérieur du territoire, à Ray Edzo. J'ai visité les deux mines de diamants et la collectivité de Ray Edzo lors de la préparation de ce projet de loi.

**Le sénateur Buchanan :** Avez-vous une idée du nombre de personnes qui sont employées en ce moment dans ces deux mines?

**Mme Barnes :** Je ne sais pas, non.

**Le président :** Est-ce que l'on parle de centaines?

**Mme Barnes :** C'est comme une petite ville.

**Le président :** Je vous informe, sénateur Buchanan, que j'ai mis sur pied une initiative. C'est la deuxième année que j'invite des sénateurs à venir aux Territoires du Nord-Ouest pour visiter la mine de diamants. J'avais ajouté votre nom à la liste.

**Le sénateur Buchanan :** Je ne faisais pas partie du comité l'année dernière.

**Le président :** Vous n'êtes pas obligé d'être un membre de comité.

**Mme Barnes :** Cela vaut bien la peine.

**M. Scott :** En tant qu'ancien président de comité, j'admire votre capacité de créer de la bonne volonté parmi vos membres.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions pour le ministre? Avez-vous quelque chose à dire pour conclure, monsieur le ministre?

**M. Scott :** Oui, je voudrais simplement vous remercier tous. Nous vivons à une époque excitante. Je partage ce que vous avez dit au sujet de la population métisse. Comme vous le savez, le poste de ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et d'interlocuteur au fédéral n'a jamais été combiné avant, alors j'ai une perspective différente.

Je vous remercie pour la qualité de vos questions. Nous sommes à votre disposition tout au long du processus d'adoption de ce projet de loi.

**The Chairman:** Thank you very much, minister. I would also thank Ms. Barnes and the other staff members.

We will now hear from the Premier of the Northwest Territories, Joseph Handley. Mr. Premier, would you mind introducing your staff? I notice that Minister Floyd Roland is with you. You have come well fortified to make your presentation.

**Hon. Joseph L. Handley, Premier of the Northwest Territories and Minister of Aboriginal Affairs:** With me is Floyd Roland, Deputy Premier and Minister of Finance. At the table with me today is Mr. Erasmus, Director of Negotiations, Ministry of Aboriginal Affairs, and Martin Goldney, legal counsel with our Department of Justice.

It is an honour to be here today to speak to Bill C-14, the Tlicho Land Claims and Self-Government bill. I would thank the members of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for inviting me to appear before you, and I would also like to recognize you, Senator Sibbeston, and publicly acknowledge your leadership over the years in furthering Aboriginal rights in the Northwest Territories.

I would also like to acknowledge Grand Chief Joe Rabesca, who is not here tonight, for his Tlicho leadership and, most importantly, the Tlicho people, for whom this is the culmination of a long, hard and, I hope, fruitful journey.

As I did before the House of Commons standing committee in November, I want to express my full support for the rapid enactment of Bill C-14, which provides Canada's approval for the first comprehensive land, resources and self-government agreement in the Northwest Territories.

This agreement describes the Tlicho government's lawmaking authority over a number of territorial-type jurisdictions. It clarifies the future relationship between the Tlicho government, the GNWT and Canada. The agreement also provides the Tlicho people with economic benefits, including \$150 million paid over 15 years and surface and subsurface rights over a 39,000 square kilometre block of land surrounding the four Tlicho communities.

The Tlicho agreement clarifies land ownership and jurisdiction over another large portion of the Northwest Territories. As a result, the ratification of the Tlicho agreement will not only be welcomed by the Tlicho people, but also by many people and companies who wish to invest in the Northwest Territories. This marks the beginning of a valuable contribution to the economic future of the Northwest Territories, as our economy will grow and prosper with the settlement of another land claim. As such, the

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je remercie également Mme Barnes et les autres membres du personnel.

Nous allons maintenant entendre le premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Joseph Handley. Monsieur le premier ministre, auriez-vous l'obligeance de présenter les membres de votre personnel? J'ai remarqué que le ministre Floyd Roland est avec vous. Vous êtes bien accompagné pour faire votre présentation.

**L'honorable Joseph L. Handley, premier ministre des Territoires du Nord-Ouest et ministre des Affaires autochtones :** Les personnes qui m'accompagnent sont M. Floyd Roland, vice-premier ministre et ministre des Finances, M. Erasmus, directeur des négociations du ministère des Affaires autochtones, et Martin Martin Godney, un conseiller juridique du ministère de la Justice.

C'est un honneur pour moi d'être ici aujourd'hui pour parler du projet de loi C-14, la Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho. J'aimerais remercier les membres du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones de m'avoir invité à comparaître devant vous. J'aimerais également souligner votre travail, sénateur Nick Sibbeston, et vous remercier publiquement pour le leadership dont vous avez fait preuve au cours de ces dernières années pour l'avancement des droits autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest.

J'aimerais également remercier le grand chef Joe Rabesca, qui n'est pas ici ce soir, pour son leadership, et surtout, les membres du peuple tlicho, pour qui c'est le point culminant d'un parcours long et difficile et qui, je l'espère, a été fructueux.

Comme je l'ai déjà affirmé devant le Comité permanent de la Chambre des communes en novembre dernier, sachez que je suis tout à fait en faveur de l'adoption rapide du projet de loi C-14, en vertu duquel le Canada autorise la mise en vigueur du premier accord global sur la gestion des terres et des ressources naturelles et l'autonomie gouvernementale dans les Territoires du Nord-Ouest.

Cet accord décrit le pouvoir législatif du gouvernement tlicho dans un certain nombre de domaines de compétence territoriale. Il clarifie les relations futures entre le gouvernement tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Canada. L'accord procure également au peuple tlicho certains avantages économiques, dont le versement d'une somme de 150 millions de dollars sur une période de 15 ans et la concession de droits d'exploitation du sol et du sous-sol sur des terres d'une superficie totale de 39 000 kilomètres carrés entourant les quatre communautés tlicho.

L'accord établit clairement le droit de propriété et le pouvoir du peuple tlicho sur une autre grande partie des Territoires du Nord-Ouest. Sa ratification ne fait pas seulement l'affaire du peuple tlicho, mais aussi de nombreuses personnes et entreprises qui souhaitent investir dans les Territoires du Nord-Ouest. Le règlement de cette autre revendication territoriale marque le début d'une précieuse contribution à la prospérité économique des Territoires du Nord-Ouest. À ce titre, la mise en œuvre de l'accord



implementation of the Tlicho agreement will also increase economic and political stability for the Tlicho people and for northerners and Canadians as a whole.

In addition to Bill C-14, three pieces of territorial legislation must be enacted to give effect to the Tlicho agreement. The Northwest Territories counterpart of this bill, which approved the Tlicho Land Claims and Self-Government Agreement, was passed unanimously in October 2003 by our national assembly. In June 2004, the Government of the Northwest Territories passed the Tlicho Community Government Act. The final piece of legislation, the Tlicho Community Services Agency Act, has been reviewed by our standing committee, and I fully expect it will be passed by our legislative assembly when we resume sitting this month.

It is important to note that the Northwest Territories legislation required to ratify the Tlicho agreement cannot come into effect until the federal bill comes into force. Bill C-14 would approve and give effect to the Tlicho Land Claims and Self-Government Agreement, the tax treatment agreement and provide legal recognition of the Tlicho agreement and Tlicho laws. It is the key step in bringing all ratifying legislation and the agreement itself into effect.

Mr. Chairman, if you permit, I would like to speak briefly to the process that led us to this point. The Tlicho Land Claims and Self-Government Agreement was signed by Canada, the Tlicho and the GNWT in the Tlicho community of Rae Edzo, or Behchokò, on August 25, 2003, after more than 10 long and hard years of negotiations. In reality, the negotiations of this agreement took much longer when you take into account the negotiations of the Dene Metis Comprehensive Claim that was the origin of this claim.

For the Tlicho, the negotiation of this agreement has been a long, difficult and expensive process, as it was financed by loans from the Government of Canada which the Tlicho must pay back.

There have been many important events and hard-earned milestones on the way to this agreement. The Tlicho people worked with their neighbours, the Akaitcho and the Deh Cho, to negotiate agreements that ensure that each of the party's interests is protected in overlapping boundary areas. These side agreements demonstrate the willingness of Aboriginal peoples to collaborate so that self-government and land claims agreements can be negotiated without compromising third party interests.

The Tlicho agreement is unique in another fundamental way as it is the only land claim and self-government agreement that I am aware of that was initialled twice by the chief negotiators. After the first initialling in 2002, the three parties undertook an unprecedented public review and comment period during which

apportera une plus grande stabilité économique et politique pour le peuple tlicho et aussi pour les habitants du Nord et les Canadiens qui profiteront de cet accord.

L'accord ne peut entrer en vigueur sans la promulgation de trois lois territoriales, en sus du projet de loi C-14. Le pendant de ce projet de loi pour les Territoires du Nord-Ouest, qui approuve l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho, a été adopté à l'unanimité en octobre 2003 à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest. Au mois de juin 2004, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a adopté une loi autorisant l'établissement du gouvernement communautaire tlicho. Le troisième texte de loi, la Loi sur l'établissement d'un organisme de services communautaires, a fait l'objet d'un examen par notre comité permanent et je m'attends tout à fait à ce que cette loi soit adoptée par notre assemblée législative à la reprise des travaux ce mois-ci.

Il est important de souligner que les lois des Territoires du Nord-Ouest nécessaires à la ratification de l'Accord tlicho ne peuvent prendre effet avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-14, lequel autoriserait et entérinerait l'accord, de même que l'accord sur le traitement fiscal, en plus de fournir une reconnaissance légale à l'accord et aux lois visant le peuple tlicho. L'entrée en vigueur de toutes les lois de ratification, et de l'accord lui-même, dépend de l'adoption de ce projet de loi.

Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais maintenant faire un bref historique du dossier. L'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho a été signé par le gouvernement canadien, le peuple tlicho et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest le 25 août 2003, dans la communauté tlicho de Rae-Edzo ou Behchò, après plus de dix longues et pénibles années de négociations. En fait, celles-ci ont duré encore plus longtemps, si on calcule le temps pris pour les négociations relatives à la revendication territoriale globale des Dénés et des Métis, qui a été à l'origine de la revendication des Tlichos.

Pour le peuple tlicho, les négociations menant à l'Accord ont été longues et difficiles, mais aussi coûteuses, car il a fallu les financer à l'aide de prêts du gouvernement du Canada, que doit maintenant rembourser le peuple tlicho.

De nombreux événements importants et succès chèrement acquis ont pavé la voie au présent accord. Le peuple tlicho a travaillé avec ses voisins, les Akaitchos et des Deh Chos, à la ratification d'accords destinés à protéger les intérêts de chacune des parties aux frontières de leur territoire respectif. Ces accords accessoires prouvent à quel point les peuples autochtones sont intéressés à collaborer entre eux afin qu'il soit possible de négocier des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale de chacun, sans nuire aux intérêts d'une tierce partie.

L'Accord du peuple tlicho est unique en ce sens qu'il est le seul accord de ce genre que je connaisse à avoir été paraphé deux fois par les négociateurs en chef. Après avoir paraphé l'accord une première fois en 2002, les trois parties ont entrepris une étude et une consultation publique sans précédent au cours desquelles elles

they invited comments from all interested individuals and groups. More than 40 groups were directly invited to review the agreement and to comment. The review period included a series of meetings with the individual groups, including several public meetings on the agreement. This resulted in a number of changes to the agreement. More important, it provided an important public opportunity for interested parties to raise any issues of concern.

At the end of this process, the agreement was initialled for a second time, and the Tlicho people voted to ratify the agreement. A total of 93 per cent of eligible Tlicho voters participated in the ratification process. Eighty-four per cent of those voters were in favour of the agreement. I am sure that honourable senators will agree that, by any reasonable measure, this was an overwhelming endorsement of the agreement by the Tlicho people.

At effective date, the Tlicho will begin to implement their agreement and move forward to secure a prosperous future for their people. For these reasons, the Tlicho are understandably anxious to proceed with the last steps necessary to reach the effective date. The GNWT shares the Tlicho's view that Bill C-14 is the most critical step in this process.

Implementation of the Tlicho agreement supports the vision that the Government of the Northwest Territories set out in its strategic plan: "Self-Reliant People, Communities and Northwest Territories — A Shared Responsibility." One of the key priorities in this plan is to negotiate fair deals with Canada and with Aboriginal governments that include settling outstanding land resources and self-government agreements. This vision supports our commitment as a legislature to work in partnership with Aboriginal governments toward greater self-determination for Aboriginal peoples over their lands and resources as well as their economic, social, cultural and political destiny.

We fully support the Tlicho people's desire to be full partners with Canada and the Northwest Territories and to work with us and other Aboriginal peoples toward other important goals such as resource revenue sharing and devolution.

The positive relationships that we have built with the Tlicho and other Aboriginal groups are critically important to the Northwest Territories. Each of us as leaders at the federal, territorial and self-government levels has a stake in continuing to foster these collaborative relationships.

By supporting this bill's passage, we send a clear signal to Aboriginal leaders across the nation that we support the inherent right of Aboriginal people to self-determination and to regain control over their lands and resources. It further demonstrates our commitment to partnerships that go hand in hand with our collective aim to finalize self-government in a fair and expedient manner.

ont sollicité l'avis de tous les particuliers et groupes intéressés. Plus de 40 groupes ont été invités officiellement à examiner et à commenter l'accord. L'étude comportait une série de rencontres avec des groupes individuels, dont plusieurs séances publiques. L'exercice s'est soldé par un certain nombre de modifications apportées à l'accord. Mais il a surtout permis aux parties intéressées d'exprimer publiquement leurs préoccupations.

Une fois l'étude terminée, l'accord a été paraphé une seconde fois et le peuple tlicho s'est prononcé en faveur de sa ratification. En tout, 93 p. 100 des Tlichos en âge de voter ont participé au processus de ratification, et 84 p. 100 d'entre eux ont voté en faveur de l'accord. À la lumière de ces chiffres, vous conviendrez certainement que le peuple tlicho s'est montré largement favorable à l'accord.

À la date d'entrée en vigueur, les Tlichos amorceront la mise en œuvre de cet accord et entreprendront des démarches pour assurer un avenir prospère à leur peuple. Voilà pourquoi ils ont si hâte — et on les comprend — que les dernières étapes menant à cette date soient franchies. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pense, comme eux, que le projet de loi C-14 constitue l'étape la plus critique de ce processus.

La mise en œuvre de l'Accord tlicho correspond à la vision exposée par notre gouvernement dans son plan stratégique intitulé « Une population, des communautés et un territoire autonome — une responsabilité partagée. » Une des grandes priorités définies dans ce plan consiste à négocier des ententes justes avec les gouvernements canadien et autochtones et à conclure des accords sur la gestion des terres et des ressources naturelles et l'autonomie gouvernementale. Cette vision démontre que nous avons à cœur, en tant qu'organe législatif, de prendre les mesures nécessaires, en collaboration avec les gouvernements autochtones, pour aider ceux-ci à disposer plus librement de leurs terres et de leurs ressources — et à mieux contrôler leur destinée au plan économique, social, culturel et politique.

Nous comprenons les Tlichos de vouloir accéder à l'autonomie gouvernementale et devenir des partenaires à part entière des Territoires du Nord-Ouest, et de s'efforcer avec nous et d'autres peuples autochtones d'atteindre d'autres objectifs importants, tels le partage des revenus et le transfert des responsabilités, et nous les appuyons.

Les liens utiles que nous avons consolidés au cours des dernières années avec les Tlichos et différents autres groupes autochtones sont extrêmement importants pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons tous intérêt, en tant que dirigeants au niveau fédéral ou territorial, ou d'un gouvernement autochtone, à entretenir ces liens de collaboration.

En appuyant l'adoption de ce projet de loi, nous montrons clairement aux dirigeants autochtones de tout le pays que nous reconnaissons le droit inhérent des Autochtones à l'autodétermination et à la reprise du contrôle de leurs terres et de leurs ressources. Cela montre également notre engagement à développer des partenariats en parfait accord avec notre but commun, qui est de régler définitivement, et de façon juste et appropriée, la question de l'autonomie gouvernementale.

Mr. Chairman, the Tlicho agreement is an example of how public and Aboriginal governments can work in collaboration, while ensuring all people's interests and rights are protected. All residents in Tlicho communities and on Tlicho lands will continue to be protected by the Canadian Constitution and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

While the Tlicho agreement will establish an Aboriginal self-government for the Tlicho people, the community governments established under this agreement will represent both Tlicho and non-Tlicho citizens, and all residents will have a say in how they are represented. The principle of democracy is maintained throughout the Tlicho agreement. All eligible residents living in Tlicho communities or on Tlicho lands can vote for the community government councillors and for some members of the Tlicho government.

The intergovernmental services agreement is a sub-agreement to the Tlicho agreement. It requires the GNWT to establish the Tlicho community services agency to deliver programs and services to all residents in Tlicho communities, not only Tlicho citizens. This is yet another example of how public and Aboriginal governments can work in collaboration to ensure all people's interests and rights are protected.

The Tlicho agreement has set a new standard for land and self-government claims across the country. It provides certainty for Tlicho people, while leaving room for self-government to evolve over time. This is a principle we firmly support.

Both Canada and the Northwest Territories are committed to Aboriginal people having greater self-determination, increasing their independence and returning the rightful control of land to its original owners. This agreement and the legislation to approve it will move that vision forward. The legislation is the critical step toward the implementation of the Tlicho agreement, and one that the government of Northwest Territories hopes this committee and Parliament will support.

In closing, I wish to congratulate all three parties to the agreement, particularly the Tlicho team who have waited so long for this moment. I urge this committee to approve and Parliament to pass Bill C-14 as soon as possible — for the Tlicho, for other Aboriginal peoples across Canada, for the good of the Northwest Territories, and for all Canadians.

In closing, I would like to welcome all members of this committee to come to the Northwest Territories. I am sure that Senator Sibbeston would agree that the Northwest Territories has many riches to offer and is worth seeing, especially our diamond mines.

Monsieur le président, l'Accord tlicho prouve que les gouvernements populaires et autochtones peuvent coopérer ensemble tout en assurant la protection des intérêts et des droits de tous les intéressés. Toutes les personnes vivant au sein des communautés tlichos ou en territoire tlicho continueront de jouir de la protection offerte par la Constitution et par la Charte canadienne des droits et libertés.

Bien que l'Accord tlicho dotera essentiellement le peuple tlicho d'un gouvernement autochtone, les gouvernements communautaires établis en vertu de cet accord représenteront toutes les personnes résidant dans le territoire tlicho, qu'elles soient ou non des citoyens tlichos, et chacun aura droit de parole quant à la façon dont le peuple est représenté. L'Accord tlicho respecte le principe de la démocratie. Tous les électeurs admissibles habitant dans les communautés tlichos ou sur des terres tlichos peuvent élire leurs conseillers et certains membres du gouvernement tlicho.

L'accord sur les services intergouvernementaux, qui est accessoire à l'Accord tlicho, oblige le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest à créer un organisme de services communautaires chargé d'offrir des programmes et des services à l'ensemble des résidents des communautés tlichos — et non seulement aux citoyens tlichos. Voilà qui démontre encore une fois comment les gouvernements populaires et autochtones peuvent travailler ensemble à la défense des droits et des intérêts de tous.

L'Accord tlicho établit une nouvelle norme en ce qui a trait au règlement des revendications territoriales et à l'attribution de l'autonomie gouvernementale. Il offre des certitudes au peuple tlicho tout en autorisant une certaine évolution, avec le temps, de l'autonomie gouvernementale. C'est un principe que nous appuyons fermement.

Le Canada et les Territoires du Nord-Ouest tiennent réellement à ce que les Autochtones jouissent d'une plus grande autodétermination et de plus d'autonomie, et à ce que les propriétaires originaux reprennent naturellement le contrôle de leurs terres. Cet accord, ainsi que les lois nécessaires à son adoption, permettront de réaliser cette vision. Ce projet de loi représente l'élément crucial de la mise en œuvre de l'accord et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest espère que le comité et le Parlement lui accorderont leur appui.

En terminant, j'aimerais féliciter les trois parties à l'Accord — tout particulièrement l'équipe tlicho, qui attendait depuis si longtemps un tel dénouement. Je prie le comité d'approuver le projet de loi C-14 et tous les parlementaires de l'adopter le plus tôt possible — pour l'ensemble de la population tlicho, pour les autres peuples autochtones au Canada et pour le bien des Territoires du Nord-Ouest et de tous les Canadiens.

Enfin, je voudrais lancer une invitation à tous les membres du comité à venir dans les Territoires du Nord-Ouest. Je suis certain que l'honorable sénateur Sibbeston serait d'accord avec moi pour affirmer que les Territoires du Nord-Ouest recèlent de richesses et méritent d'être vus, surtout nos mines de diamant.



**Senator Christensen:** Welcome, Mr. Premier. In March of last year, the three levels of government signed the Northwest Territories land and resource development framework agreement. Several of those Aboriginal groups do not have their final agreements respecting their own land claims. In the Yukon, some of our First Nations groups had strong objections to concluding the devolution process before their land claims were finalized. Are you concerned that that will be a problem in your territory?

**Mr. Handley:** Yes, we are concerned, because there are some areas in the territories, particularly in the south, where we do not have settled land claims or settled Aboriginal rights agreements, and the people in those areas would, in many cases, prefer that we move ahead with the settlement of their specific claims first. However, recognizing the settled claims we have in the territories and the right that those people have to get on with the implementation of their claims, as well as the rate at which resources are leaving the territories — diamonds, oil and gas — I think the great majority of people, including the Aboriginal people, would agree that we need to settle devolution, that is, the right to manage and permit those activities, and also have a share of the resource revenues as soon as possible.

The BHP diamond mine is getting close to halfway through its life. That is a concern to us because we will never get the resource revenues retroactively. People generally recognize that we have two processes that will move in parallel, but we cannot wait because it may be too late and much of the resources will be gone.

**Senator Christensen:** Do you think that there perhaps will not be the same problems that arose in the Yukon with that issue?

**Mr. Handley:** Some people have raised with me concerns about moving ahead with devolution and resource revenue sharing, but generally the majority of people want us to get on with this process quickly.

**Senator St. Germain:** It has been brought to our attention by the Metis community that their situation has not been dealt with in its entirety. Are you concerned that these people will still be able to obtain their constitutional rights under section 35 if we proceed as we are with Tlicho? I am referring to the Metis who live on that land.

**Mr. Handley:** Mr. Chairman, it is always a concern if someone may not be able to exercise his rights as a Canadian. The issue with regard to the Metis in the North Slave area, as we call it, is one that is within the federal government's jurisdiction. We cannot move ahead of the federal government on it because it is not our land; it is still federal land, so it is really an issue for Mr. Scott.

**Senator St. Germain:** In all seriousness, you are the government of these people. I believe that maybe Minister Scott and the federal government are responsible. You say that you cannot do much about it, but the fact is that you likely can because you are the government of that territory. That is why I am asking you. I am asking you not to try to throw a cat amongst the pigeons, but this matter has been raised with us.

**Le sénateur Christensen :** Bienvenue, monsieur le premier ministre. En mars dernier, les trois ordres de gouvernement ont signé l'accord cadre pour la mise en valeurs des terres et des ressources des Territoires du Nord-Ouest. Plusieurs des groupes autochtones qui y vivent n'ont pas encore d'entente définitive sur leurs revendications territoriales. Au Yukon, certains groupes des Premières nations s'opposaient vivement à ce qu'une entente sur le transfert des responsabilités soit conclue avant d'avoir un règlement définitif sur les revendications territoriales. Craignez-vous que ce soit un problème sur votre territoire?

**M. Handley :** Oui, nous sommes inquiets parce que, dans certaines régions, surtout au sud, il n'y a pas d'entente sur les revendications territoriales et les droits ancestraux et les gens préféreraient, dans bien des cas, que nous nous occupions d'abord de régler les revendications particulières. Cependant, si on tient compte du fait qu'il y a des revendications qui ont été réglées et que les ententes à leur sujet peuvent être mises en œuvre ainsi que du rythme avec lequel les ressources diamantaires, pétrolières et gazières quittent le territoire, je pense que la grande majorité de gens, y compris les peuples autochtones, conviendraient qu'il faut régler sans délai la question du transfert des responsabilités, c'est-à-dire le droit de gérer et de régir l'exploitation des ressources et de toucher une part des recettes.

On a déjà exploité la moitié des ressources de la mine de diamant BHP et nous ne toucherons jamais rétroactivement les recettes qu'elle a générées, ce qui nous préoccupe. On reconnaît en général que nous menons deux processus de front, mais nous ne pouvons pas attendre parce qu'il sera peut-être trop tard quand la grande partie de nos ressources seront épuisées.

**Le sénateur Christensen :** Pensez-vous peut-être éviter les problèmes qui se sont présentés au Yukon à ce sujet?

**M. Handley :** Des gens m'ont dit être inquiets qu'on règle la question du transfert des responsabilités et du partage des recettes de l'exploitation des ressources, mais la majorité des gens veulent que nous parvenions rapidement à une entente à ce sujet.

**Le sénateur St. Germain :** Les Métis nous ont fait remarquer que leur situation n'était pas encore complètement résolue. Pensez-vous qu'ils vont toujours pouvoir obtenir les droits qui sont prévus à l'article 35 de la Constitution si nous entérinons cette entente avec les Tlicho? Je parle des Métis qui vivent sur ce territoire.

**M. Handley :** Monsieur le président, que quelqu'un ne puisse pas exercer ses droits en tant que Canadien est toujours préoccupant. Le problème des Métis de la région North Slave, comme on l'appelle, est du ressort du gouvernement fédéral. Nous ne pouvons pas agir à sa place parce que ce sont des terres fédérales qui ne nous appartiennent pas; c'est donc vraiment à M. Scott d'intervenir.

**Le sénateur St. Germain :** Plus sérieusement, vous dirigez le gouvernement qui les représente. Le ministre Scott et le gouvernement fédéral sont peut-être responsables, mais vous pouvez probablement intervenir même si vous dites le contraire parce que vous dirigez le gouvernement de ce territoire. C'est pourquoi je vous pose la question. Je ne vous demande pas de semer la zizanie, mais cette question nous a été posée.

We talk about the principle of democracy. We will be pursuing this in the course of these hearings. I certainly would like to better understand the territorial government's position on situations like this where claims are being made and where there are, possibly, overlaps. It boils down to an overlapping situation. That may not be the correct wording; but it has to be a concern. As you point out, in the southern part of the NWT, you have a problem establishing who has jurisdiction over or who can claim ownership to certain lands.

**Mr. Handley:** The people who live on the south side of the lake are currently in negotiations, so who has what rights will be determined through the negotiating process.

Coming back to the North Slave region where we have Metis people living, the people have applied to the federal government for the right to negotiate their own agreement. As I say, that comes under federal government jurisdiction. We have assisted the Metis people. We have paid for them to come here and to meet and lobby the federal government. We, as a territorial government, do not have the same jurisdiction as does a province. We cannot move ahead on our own on that because it is Crown land.

While the Tlicho agreement contains a provision that, if the North Slave Metis were to negotiate rights at some future date, those could also be provided for through this agreement. There is a provision for that eventually.

**Senator St. Germain:** It has to be of concern in all of these negotiations. I can recall in the negotiation for the Nisga'a agreement, non-Aboriginals were a significant part of the discussion. With regard to non-Aboriginals, you point out that the principle of democracy is maintained throughout. You go on to say that all eligible residents living in Tlicho communities or on Tlicho lands can vote for the community government counsellors and for some members. What is the restriction?

**Mr. Handley:** I will refer that to Mr. Goldney.

**Mr. Martin Goldney, Legal Counsel, Ministry of Aboriginal Affairs of the Northwest Territories:** Is the question: What is the restriction regarding voting for members?

**Senator St. Germain:** That is right. In the premier's delivery, he said all eligible residents living in Tlicho communities or on Tlicho lands can vote for the community government counsellors and for some members of Tlicho government. It just sounds as if some people will be given certain privileges over others. I want a clarification of that, if I may, please.

**Mr. Goldney:** Under this provisions, all residents will be able to vote in the community elections, recognizing it is a community of not just Aboriginal people. However, a minimum number of seats, 50 per cent, will be reserved for Tlicho citizens, and the chief, effectively the mayor of the community, will be a Tlicho citizen.

Vous parlez du principe de la démocratie. Nous allons approfondir le sujet au cours de nos audiences. J'aimerais bien comprendre plus clairement la position du gouvernement territorial quand il y a des revendications qui font ressortir un chevauchement de compétences, parce que c'est ni plus ni moins une question de chevauchement de compétences. Ce n'est peut-être pas la bonne terminologie, mais il faut s'en inquiéter. Comme vous le dites, dans la partie sud des Territoires du Nord-Ouest, vous avez du mal à déterminer qui est responsable de certaines terres ou qui peut en revendiquer la propriété.

**M. Handley :** Les gens qui vivent au sud du lac sont actuellement en négociation, de sorte que c'est le processus de négociation qui va permettre de déterminer qui a des droits.

Pour revenir à la région North Slave, les Métis qui y vivent ont demandé au gouvernement fédéral le droit de négocier leur propre entente. Comme je l'ai dit, c'est du ressort du gouvernement fédéral. Nous avons aidé les Métis. Nous les avons aidés financièrement à venir rencontrer le gouvernement fédéral pour faire pression sur lui. En tant que gouvernement territorial, nous n'avons pas les mêmes pouvoirs qu'une province. Nous ne pouvons pas prendre d'initiative à ce sujet parce que ce sont des terres publiques.

L'Accord tlicho doit protéger les droits que les Métis de North Slave pourraient négocier ultérieurement. Cette éventualité est prévue.

**Le sénateur St. Germain :** Il faut en tenir compte dans toutes ces négociations. Je me rappelle que les non-Autochtones étaient un élément important des discussions qui ont mené à l'Accord niska'a. Au sujet des non-Autochtones, vous soulignez que le principe de la démocratie est respecté. Vous ajoutez que tous les électeurs admissibles habitant dans les communautés tlichos ou sur les terres tlichos peuvent élire leurs conseillers et certains membres du gouvernement tlicho. Quelle est la restriction?

**M. Handley :** Je vais demander à M. Goldney de vous répondre.

**M. Martin Goldney, conseiller juridique, ministère des Affaires autochtones des Territoires du Nord-Ouest :** Est-ce que vous me demandez quelle est la restriction concernant le vote des membres du gouvernement?

**Le sénateur St. Germain :** Oui. Dans son exposé, le premier ministre a déclaré que tous les électeurs admissibles habitant dans les communautés tlichos ou sur des terres tlichos peuvent élire leurs conseillers et certains membres du gouvernement tlicho. On dirait que certaines personnes vont avoir des privilèges par rapport à d'autres. J'aimerais avoir des précisions là-dessus, si c'est possible.

**M. Goldney :** Selon l'accord, tous les résidents pourront voter aux élections municipales, dans la mesure où la localité ne compte pas seulement des Autochtones. Cependant, au moins la moitié des sièges seront réservés aux citoyens tlichos et le chef, le maire de la localité, sera un Tlicho.

**Senator St. Germain:** Am I correct that the balance of power will rest in the hands of the Tlicho then?

**Mr. Goldney:** Yes, there is a balance of power. I do not know if I would characterize it quite that way. We also must recognize that 90 per cent of the people in these communities are Tlicho citizens.

**Senator St. Germain:** I hear you, sir. I am just concerned about minority interests and the possibility that they will appear before us and that we only have this one opportunity to speak to your people. I see there are still some members of Minister Scott's group here. Perhaps they can give me an answer to this later.

**Senator Buchanan:** I have a question about your natural resources. You were here when our last witnesses testified. Quite frankly, I am intrigued by those diamond mines.

**Senator St. Germain:** You want samples.

**Senator Buchanan:** Did you bring some with you?

I knew you had diamond mines but did not realize how big those mines were until I watched the CBC program. That program also indicated that the geologists who initially discovered the diamonds in the Northwest Territories have indicated that this is only the beginning, that the probability is that you have much more in the way of developments to come in the future. Is that correct, as far as you know?

**Mr. Handley:** Yes, that is correct, not just on the diamond mining side but with regard to other minerals as well. We have two operating diamond mines employing directly at the mines probably in the neighbourhood of 1,600 to 1,800 people now. We have one diamond mine under construction, owned by DeBoers, and at least one other diamond deposit that has been determined to be commercial. Those are just the easy-to-find diamonds so far. We expect there are a lot more.

There are also gold and other minerals in the Northwest Territories. It is a mineral-rich area. In addition, we have oil and gas.

**Senator Buchanan:** You will get to a point where you will compete with Alberta, Nova Scotia and Newfoundland.

**Mr. Handley:** We hope we do. Our oil and gas potential is huge compared to even the diamond industry. It is probably seven to eight times what we will find on the hard rock mineral side.

**Senator Buchanan:** Therefore, the future looks good.

**Mr. Handley:** Yes, the future is very bright on the economic side, and I think it is important that we get these agreements settled so that politically, socially and culturally we have something that everyone wins with.

**The Chairman:** I have a question for the premier. This is in part to provide information or educate Canadians throughout our country. The Northwest Territories, as I stated earlier, is a vast area, 1.17 million square kilometres. It goes right from the 60th parallel to the North Pole. You, Mr. Handley, are premier of the Northwest Territories, which, as a territorial government, is not as developed and whole as if it were a provincial government,

**Le sénateur St. Germain :** Ai-je raison de dire que la balance du pouvoir restera entre les mains des Tlichos, alors?

**M. Goldney :** Oui, ils détiennent la balance du pouvoir. Je ne sais pas si je le dirais en ces termes. Nous devons aussi reconnaître que 90 p. 100 des gens qui vivent dans ces localités sont des Tlichos.

**Le sénateur St. Germain :** Je comprends. Je m'inquiète des intérêts des minorités, et il est possible qu'elles viennent nous rencontrer et que ce soit la seule occasion que nous ayons de vous en parler. Il y a encore des collaborateurs du ministre Scott dans la salle. Ils peuvent peut-être répondre à ma question plus tard.

**Le sénateur Buchanan :** J'ai une question à poser sur vos ressources naturelles. Vous étiez ici quand nos derniers témoins ont comparu. Je dois dire que ces mines de diamant m'intriguent.

**Le sénateur St. Germain :** Voulez-vous des échantillons?

**Le sénateur Buchanan :** En avez-vous apporté?

Je savais que vous aviez des mines de diamant, mais je ne m'étais pas rendu compte de leur importance avant de regarder l'émission de la CBC. J'ai ainsi appris que les géologues qui ont découvert les diamants dans les Territoires du Nord-Ouest estiment que c'est seulement un début, qu'il est probable qu'il y ait encore beaucoup plus de ressources à exploiter plus tard. Est-ce exact, d'après ce que vous savez?

**M. Handley :** Oui, et pas seulement pour le diamant mais aussi d'autres minerais. Nous avons deux mines de diamant qui génèrent environ 1 600 à 1 800 emplois directs. Il y a une mine de diamant, qui appartient à DeBoers, qui est en construction et au moins un autre gisement diamantaire qui peut être exploité à des fins commerciales. Et ces gisements ont été faciles à trouver. Nous pensons qu'il y en a beaucoup d'autres.

Nous avons aussi de l'or et d'autres minerais, ainsi que des ressources pétrolières et gazières.

**Le sénateur Buchanan :** Vous allez en venir à concurrencer l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve.

**M. Handley :** Nous l'espérons. Notre potentiel pétrolier et gazier est énorme même par rapport à l'industrie diamantaire. Il est probablement sept à huit fois supérieur à ce que nous avons trouvé en minerais.

**Le sénateur Buchanan :** L'avenir s'annonce donc prometteur.

**M. Handley :** Oui, l'avenir est très encourageant sur le plan économique, et je pense qu'il est important de signer ces accords pour que tout le monde y gagne sur les plans politique, social et culturel.

**Le président :** J'ai une question à poser au premier ministre. Je la pose à titre d'information pour l'ensemble des Canadiens. Comme je l'ai dit plus tôt, les Territoires du Nord-Ouest s'étendent sur une vaste superficie de 1,17 million de kilomètres carrés, du 60° parallèle jusqu'au pôle Nord. Monsieur Handley, en tant que premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, vous dirigez un gouvernement territorial qui n'est pas aussi imposant



but nevertheless you are a government that has jurisdiction and governance over a large track of land and you have provincial-type powers. Yet, when you make your presentation you talk about the Northwest Territories being committed to Aboriginal people having greater determination, increasing their independence and returning the rightful control of lands to its original owners. You speak in other sections about the right of Aboriginal people to self-determination and regaining control over the lands and resources.

I suppose many southerners would wonder at your statements. I think provincial governments have historically been jealous of their powers in governance, but here you are, head of a territorial government, talking about lands and governance being given to Aboriginal people. Perhaps you would comment on that so that Canadians can understand the situation in the Northwest Territories.

**Mr. Handley:** About 50 per cent of the population of the Northwest Territories is Aboriginal people whose ancestors have been on that land for hundreds if not thousands of years. The majority live in smaller communities up and down the Mackenzie River. The people who live there saw the church and the fur traders come. They were followed by industry. Through the federal government, they assumed the right to come and take the resources from the land. There were no settlements — that is, no land claim agreements, and so on — to enforce the treaties. They just came in and took over the land. We recognize people's traditional rights — that they have lived and harvested on the land for many, many generations. We need to have these kinds of land claim settlements that clarify the guidelines, what the rules will be and who has what rights.

In most of the cases, the people in the Northwest Territories did not take reserve status. About 90 per cent of the people in the Tlicho area are Tlicho beneficiaries. They make up the majority. Currently, we have two reserves in the Northwest Territories. We recognize people's traditional rights to those. We recognize that there must be some kind of agreement between ourselves as the government and the Aboriginal people.

With this bill we are currently in the process of having negotiated self-government. We are negotiating self-government with many other communities and land claim groups. It is our belief that there is a need for a central government — that is, a Government of the Northwest Territories — to deal with the broad issues. However, at the same time, the delivery of programs and services at the community level can be very well managed by the people who have lived in those communities for a long, long time.

**The Chairman:** Are there any other comments or questions arising?

**Senator St. Germain:** I would like to thank the Premier for coming here tonight because it is important for him to represent his people, which he has done very well.

qu'un gouvernement provincial, mais qui exerce néanmoins des pouvoirs du genre de ceux que possèdent les provinces. Pourtant, dans votre exposé, vous dites que les Territoires du Nord-Ouest tiennent réellement à ce que les Autochtones jouissent d'une plus grande autodétermination et de plus d'autonomie et à ce que les propriétaires originaux reprennent naturellement le contrôle légitime de leurs terres. Vous parlez ailleurs du droit des Autochtones à l'autodétermination et à la reprise du contrôle de leurs terres et de leurs ressources.

J'imagine que vos propos vont étonner bien des Canadiens vivant plus au sud. Je pense que les gouvernements provinciaux ont toujours tenu jalousement à leurs pouvoirs de gouvernance, mais voilà que le dirigeant d'un territoire gouvernemental vient parler des terres et des pouvoirs accordés aux Autochtones. Vous pourriez peut-être nous exposer votre point de vue là-dessus pour que les Canadiens puissent comprendre la situation des Territoires du Nord-Ouest.

**M. Handley :** Environ la moitié de la population des Territoires du Nord-Ouest se compose d'Autochtones dont les ancêtres ont vécu sur ces terres pendant des centaines sinon des milliers d'années. La majorité d'entre eux vivent dans de petites localités le long du fleuve Mackenzie. Ils ont connu l'arrivée des missionnaires et des commerçants de fourrure, qui ont été suivis par les entreprises. Par l'entremise du gouvernement fédéral, elles se sont approprié le droit de venir exploiter les ressources du territoire. Il n'y avait pas de règlement, pas d'entente sur les revendications territoriales pour faire appliquer les traités. Elles ont tout simplement pris possession du territoire. Nous reconnaissons les droits ancestraux de ceux qui ont vécu de leurs terres pendant de nombreuses générations. Nous avons besoin d'ententes sur les revendications territoriales pour préciser les lignes directrices, les règles qui vont s'appliquer et les droits de chacun.

Dans bien des cas, les localités des Territoires du Nord-Ouest n'ont pas le statut de réserve. Environ 90 p. 100 des gens qui vivent sur le territoire des Tlichos sont des ayants droit tlichos. Ils représentent la majorité. Actuellement, nous avons deux réserves dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous reconnaissons les droits ancestraux dans leur cas. Nous reconnaissons que le gouvernement doit conclure une entente avec les Autochtones.

Avec ce projet de loi, nous sommes en train de négocier l'autonomie gouvernementale. Nous la négocions avec beaucoup d'autres communautés et groupes qui ont de revendications territoriales. Nous croyons qu'il est nécessaire qu'un gouvernement central, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, s'occupe de ces grands dossiers. Cependant, nous croyons aussi que la prestation de programmes et de services communautaires peut très bien être gérée par ceux qui vivent dans ces communautés depuis très, très longtemps.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions ou commentaires?

**Le sénateur St. Germain :** J'aimerais remercier le premier ministre d'être venu nous rencontrer ce soir parce qu'il est important pour lui de représenter sa population, ce qu'il a très bien fait.

We look forward to working with you on this and on many other agreements.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would thank you, Premier Handley, for coming all the way from the North to Ottawa. It is a long trip. Thank you for your presentation. I am sure it gives members some assurance and comfort knowing that the territorial government is very supportive of the Tlicho agreement. That will help us in our deliberations.

**Mr. Handley:** I would like to say thank you for the opportunity to do so. As I said in my opening comments, I really urge that we move this bill ahead as quickly as we can and have passage of it. The Tlicho people have worked long and hard. We see it as an important milestone in the development of the territories in a way that everyone benefits.

I certainly join you, Mr. Chairman, in inviting all the senators to the Northwest Territories to see that part of Canada of which we are very proud.

**The Chairman:** About two years ago, I invited senators to the North and a number did visit Yellowknife. While we were there, we were able to go to the legislative assembly, where Mr. Handley has offices, and we were treated very well. We were provided with a nice meal and a nice setting for a get together. I am sure that is possible again.

I have invited senators to travel to the Northwest Territories to see the diamond mines. Unfortunately, we probably cannot visit in the middle of summer. This year, we may do that at the end of March and early April.

This is a housekeeping matter. This Senate committee is undertaking a study on Aboriginal businesses throughout the country to learn why some Aboriginal people succeed in business and others do not. We want to determine what elements contribute to success. We have set up a subcommittee of this large Aboriginal Peoples Committee. We plan to go on a fact-finding trip to the Northwest Territories on March 7. We were hoping to go to Yellowknife and to Inuvik. So far one member and myself will go. However, there is still an opportunity for other members to come on that fact-finding trip if anyone is interested. I leave that with honourable senators. If you are interested, please let me know.

With that, if there are no other matters to be discussed, I will adjourn the meeting.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Tuesday, February 8, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-14, to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:37 a.m. to give consideration to the bill.

C'est avec plaisir que nous travaillerons avec vous pour cet accord et bien d'autres ententes.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais vous remercier, monsieur Handley, d'être venu de si loin pour nous rencontrer. C'est un long voyage. Merci de votre exposé. Je suis sûr que les membres du comité sont rassurés de savoir que le gouvernement territorial est très favorable à l'Accord du peuple tlicho. Cela va faciliter nos délibérations.

**M. Handley :** Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de venir vous rencontrer. Comme je l'ai dit dans mon exposé, je vous demande instamment d'adopter le projet de loi le plus rapidement possible. Le peuple tlicho attend cela depuis très longtemps. Pour nous, c'est une étape importante pour assurer le développement des territoires dans l'intérêt de tous.

Monsieur le président, je me joins à vous pour inviter tous les sénateurs à venir visiter les Territoires du Nord-Ouest, cette partie du Canada dont nous sommes si fiers.

**Le président :** Il y a à peu près deux ans, j'ai invité les sénateurs dans le Nord, et certains d'entre eux se sont rendus à Yellowknife. Pendant notre séjour, nous avons visité l'Assemblée législative, où M. Handley a ses bureaux, et nous avons été très bien reçus. On nous a servi un bon repas dans un bel endroit. Je suis sûr qu'on pourrait répéter l'expérience.

J'ai invité les sénateurs à aller visiter les mines de diamant des Territoires du Nord-Ouest. Malheureusement, nous ne pourrions probablement pas nous y rendre pendant l'été. Cette année, nous devons peut-être y aller à la fin de mars et au début d'avril.

J'ai à vous parler d'une question d'ordre administratif. Notre comité sénatorial amorce une étude sur les entreprises autochtones du pays pour savoir pourquoi certains Autochtones réussissent en affaires et d'autres pas. Nous voulons connaître les éléments qui contribuent à leur succès. Nous avons créé un sous-comité au sein de notre Comité des peuples autochtones. Un voyage d'étude dans les Territoires du Nord-Ouest est prévu le 7 mars. Nous irions à Yellowknife et à Inuvik. Jusqu'ici, un sénateur et moi-même serons du voyage, mais d'autres membres intéressés peuvent se joindre à nous. C'est à vous de décider. Si la chose vous intéresse, veuillez me le faire savoir.

Là-dessus, s'il n'y a pas d'autres questions, je vais lever la séance.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mardi 8 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 37 pour étudier le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I would like to introduce members of the committee to our witnesses. We have Senator Christensen, from the Yukon; Senator Léger, from New Brunswick; Senator St. Germain, from British Columbia; and Senator Watt, from Northern Quebec. I thank the Tlicho people for travelling such a great distance from the Northwest Territories to be with us today for our deliberations on Bill C-14. We are privileged and honoured to see so many of you here from so far north. You have come here to see the passage of this bill through the Senate.

I have been informed that the Tlicho always begin their meetings and events with a prayer. I would ask Mr. Zoe to introduce the Elder who will lead us in prayer. I would ask everyone to stand, please.

**Mr. John B. Zoe, Chief Negotiator, Dogrib Treaty 11 Council:** Elder Mr. Edward Weyallon will lead us in prayer.

(*Prayer*)

**The Chairman:** Following our deliberations on Bill C-14, the committee will report to the Senate.

Please proceed, Mr. Zoe and Chief Nitsiza

**Mr. Zoe:** I will introduce the members. Chief Nitsiza will make the opening statement. I will follow up and we will be pleased take questions after that. With me today is one of the Tlicho negotiators, Mr. Erasmus, as well as Chief Charlie Nitsiza from Wha Ti; Mr. Salter and Ms. Bertha Rabesca-Zoe, both from Pape & Salter.

**Deputy Grand Chief Charlie J. Nitsiza, Dogrib Treaty 11 Council:** I would like to make my presentation in the Tlicho language because many of our Elders do not speak English. Mr. Erasmus will interpret.

[*Interpretation*]

Thank you, Senate committee members for taking the time to listen to us. I would like to acknowledge that we have over 60 delegations of Tlicho here who have travelled to Ottawa. They are here to witness Canada's democracy in action. I am the Wha Ti chief. With me today is the negotiating team and our legal counsel.

We are the Tlicho and we live in the four communities in the Tlicho area of Behchokò, Wha Ti, Gameti and Wekeezhii in the Northwest Territories. We speak the Tlicho language and our way of life includes hunting, fishing and trapping.

I would like to thank the Elders who worked with us as advisers during the negotiations. They are Mr. Alexis Arrowmaker, Mr. Jimmy B. Rabesca, Mr. Harry Simpson and Mr. Joe Migwi. The Elder advisers were able to travel to Ottawa before Christmas to witness the third reading of Bill C-14 in the House of Commons and first reading in the Senate.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Permettez-moi de vous présenter les membres du comité : le sénateur Christensen, du Yukon, le sénateur Léger, du Nouveau-Brunswick, le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et le sénateur Watt, du Nord du Québec. Je remercie les représentants du peuple tlicho qui sont venus de très loin, c'est-à-dire des Territoires du Nord-Ouest, pour être présents aujourd'hui. Nous sommes privilégiés et honorés que vous soyez venus en si grand nombre pour assister à l'adoption du projet de loi par le Sénat.

Selon ce qu'on m'a dit, les Tlichos commencent toujours leurs réunions et leurs activités par une prière. Je demanderais donc à M. Zoe de nous présenter l'aîné qui va prononcer la prière. Veuillez, s'il vous plaît, vous lever.

**M. John B. Zoe, négociateur en chef, Conseil des Dogribis signataires du traité n° 11 :** M. Edward Weyallon va réciter la prière.

(*Prière*)

**Le président :** À la suite de ses délibérations sur le projet de loi C-14, le comité fera rapport de ses progrès au Sénat.

Monsieur Zoe et chef Nitsiza, vous avez la parole.

**M. Zoe :** Je vais présenter les personnes qui m'accompagnent. Le chef Nitsiza fera une déclaration liminaire, puis j'enchaînerai avec mon exposé. Nous nous ferons ensuite un plaisir de répondre à vos questions. Je suis accompagné aujourd'hui par l'un des négociateurs tlichos, M. Erasmus, le chef Charlie Nitsiza de Wha Ti, ainsi que par M. Salter et Mme Bertha Rabesca-Zoe, tous deux de Pape & Salter.

**Le grand chef adjoint Charlie J. Nitsiza, Conseil des Dogribis signataires du traité n° 11 :** Comme bon nombre de nos aînés ne parlent pas l'anglais, je voudrais faire mon exposé dans la langue tlicho. M. Erasmus fera fonction d'interprète.

[*Interprétation*]

Je remercie les membres du comité de prendre le temps de nous écouter. J'aimerais souligner que plus de 60 délégations de Tlichos sont venues aujourd'hui à Ottawa pour voir la démocratie canadienne à l'œuvre. Je suis le chef de Wha Ti. Les membres de notre équipe de négociation ainsi que nos conseillers juridiques m'accompagnent aujourd'hui.

Nous sommes le peuple tlicho. Nous vivons dans les quatre localités de Behchoko, Wha Ti, Gameti et Wekweti, dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous parlons le tlicho et notre mode de vie traditionnel est axé sur la chasse, la pêche et le piégeage.

Je remercie les aînés qui ont joué le rôle de conseillers pendant les négociations. Il s'agit de MM. Alexis Arrowmaker, Jimmy B. Rabesca, Harry Simpson et Joe Migwi. Ils ont pu venir à Ottawa avant Noël pour assister à la troisième lecture du projet de loi C-14 à la Chambre des communes et à la première lecture au Sénat.



During negotiations, we lost an Elder adviser, Mr. Johnny Nitsiza, but his wife Dora; older brother, Phillip; and grandson Vincent are here with us. As well, we lost our chief, Eddie Paul Rabesca, but his wife, Rosa, their eldest son Larry and their daughter Claudia are here with us.

In 1921 our leader, Monfwi, signed Treaty 11 with Canada. Today our land claims and self-government agreement is based on what Monfwi said at that time and what Chief Jimmy Bruneau said in the 1960s when our school was built. In 1971 then Minister of Indian and Northern Affairs, Jean Chrétien, came to Rae to open the Chief Jimmy Bruneau school in Edzo. Chief Bruneau stated at that time that he wanted the Tlicho people to be strong like two people and to be able to live in two worlds and speak both languages, Tlicho and English.

We have lost many of our Elders during the negotiation period. Our Elders and the Tlicho mandated the Tlicho negotiators to negotiate a land claim based on what Monfwi and Chief Jimmy Bruneau had said. The Tlicho land claim and self-government agreement took over 10 years to negotiate, which began in 1992.

Throughout the negotiation period, the Tlicho negotiation team updated the Tlicho people on the status of the negotiations. The Tlicho negotiation team shared with the Tlicho people the whole agreement at annual gatherings, regional meetings and at tours of communities.

In June 2003, the Tlicho people ratified the Tlicho agreement when 92 per cent of those who came out to vote, voted in favour of it. The Tlicho have been waiting patiently to have the agreement ratified by both governments, especially since August 2003 when then Prime Minister Chrétien came to Rae to sign the Tlicho agreement along with then Premier Stephen Kakfwi and Grand Chief Joe Rabesca. There were many in attendance, such as Senator Sibbeston, the Honourable Ethel Blondin-Andrew, Ms. Sue Barnes and Mr. Phil Fontaine, to name a few. The Tlicho celebrated that historic day. The Government of the Northwest Territories unanimously passed the Tlicho legislation in October 2003.

The Tlicho agreement is not just for the Tlicho of today. It is for future Tlicho generations. Under the agreement, the Tlicho government will give us the tool we need to govern ourselves. We can pass that on to our future generations so that the Tlicho way of life, culture and language will be protected and preserved for generations.

We are preparing our youth for this future. We are working with our schools and agencies to ensure that our youth are prepared. We work with the Elders as they are our link with the past and they ensure our future. We are strong like two people.

The Tlicho have ratified and are happy with the Tlicho agreement. The Tlicho completed their part of the ratification process, and it is now Canada's turn to honour its commitment.

Pendant les négociations, nous avons perdu un aîné, M. Johnny Nitsiza. Sa femme Dora, son frère aîné Phillip et son petit-fils Vincent nous accompagnent aujourd'hui. Nous avons également perdu notre chef, Eddie Paul Rabesca. Sa femme Rosa, son fils aîné Larry et sa fille Claudia sont ici avec nous.

En 1921, notre dirigeant, Monfwi, a signé avec le Canada le traité n° 11. Aujourd'hui, l'accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale se fonde sur ce que Monfwi a dit à l'époque et sur le vœu exprimé par le chef Jimmy Bruneau lors de la construction de notre école dans les années 60. En 1971, Jean Chrétien, alors ministre des Affaires indiennes, est venu à Rae et a inauguré l'école portant le nom du chef Jimmy Bruneau à Edzo. Le chef Bruneau a alors formulé le souhait que les Tlichos soient forts comme deux peuples, qu'ils puissent évoluer dans les deux mondes et parler les deux langues, à savoir le tlicho et l'anglais.

Au cours des négociations, bon nombre de nos aînés sont décédés. Nos aînés et les Tlichos ont donné à leurs négociateurs le mandat de négocier un accord sur la revendication territoriale fondé sur les souhaits exprimés par Monfwi et le chef Jimmy Bruneau. L'entente de revendication territoriale et d'autonomie gouvernementale des Tlichos représente l'aboutissement de 10 ans de négociations engagées en 1992.

Pendant tout ce temps, les négociateurs tlichos ont tenu le peuple au courant des négociations. Ils lui ont expliqué l'ensemble de l'accord lors de rassemblements annuels, de réunions régionales et de visites dans les collectivités.

En juin 2003, le peuple tlicho a ratifié l'accord final par un vote favorable de 92 p. 100. Les Tlichos attendent patiemment que l'accord soit ratifié par les deux gouvernements, surtout depuis que le premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, et son homologue des Territoires du Nord-Ouest, Stephen Kakfwi, ainsi que le grand chef Joe Rabesca sont venus à Rae pour signer l'accord final en août 2003. Pour l'occasion, bon nombre de personnes étaient présentes, notamment le sénateur Sibbeston, l'honorable Ethel Blondin-Andrew, Mme Sue Barnes et M. Phil Fontaine. Les Tlichos ont célébré cette journée historique. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a adopté à l'unanimité sa loi sur l'accord du peuple tlicho en octobre 2003.

L'accord ne concerne pas seulement les Tlichos d'aujourd'hui. Il vise aussi les générations futures. L'accord nous donnera les outils nécessaires pour nous gouverner, des outils que nous pourrions transmettre aux autres générations pour que le mode de vie, la culture et la langue des Tlichos soient protégés et préservés pendant des générations.

Nous préparons l'avenir de nos jeunes. Nous collaborons avec les écoles et les organismes pour veiller à ce qu'ils soient bien préparés. Nous travaillons également avec les aînés, car ils nous relient au passé et assurent notre avenir. Chacun de nous est fort comme deux peuples.

Les Tlichos ont ratifié l'accord et ils en sont satisfaits. En ce sens les Tlichos ont fait leur part, et c'est maintenant au tour du gouvernement du Canada de respecter son engagement.

The Tlicho agreement is going through the parliamentary process for the second time. It is now going through the final steps, the Senate legislative process, which is why we are here. The Tlicho people urge this Senate committee to pass the Tlicho bill as soon as possible so that Tlicho self-government can be a reality.

It is indeed an honour for us to be here and we thank you for allowing us to speak on Bill C-14.

I will now ask Mr. John B. Zoe, our Chief Negotiator, to make a statement and then we will be pleased to answer questions.

[English]

**Mr. John B. Zoe, Chief Negotiator, Dogrib Treaty 11 Council:** Our journey to this point started quite some time ago with me and Senator Sibbeston when he was the minister of local government in the early 1980s. One of the initiatives taken by the territorial government in the Northwest Territories was to set up regional councils. We had just emerged from the bushes, you might say, and were becoming organized in today's modern times. We were getting documentation on record which led us to where we are today. We were not familiar with the rules and procedures of regional councils. I was invited by Senator Sibbeston to go with him to Pond Inlet to observe and learn about how the Baffin Regional Council conducted its business. We were subject to the elements of the area. We were winded in for three days. When that happens, all the services in a community stop. That experience remains in my mind. It made me aware of the remoteness of the people who live in the North and the extreme weather conditions under which they survive.

It is a real pleasure to sit here before this committee chaired by Senator Sibbeston because we shared that early journey. The Tlicho agreement has been a long journey and, as part of the parliamentary process, it is now before this Senate committee for your consideration and approval. It is a real pleasure to be here amongst the Tlicho people who have come to witness the process of ratification by Canada and to see the landmarks of Ottawa that describe the journey that Canada has made to where it is today.

In the Tlicho world, as in the world of other Aboriginal peoples, we did not have a written language but we had an oral history that was documented on the lands. A past event has a marker in the form of a place name that describes the event of the time. We know from oral history and the place names that the Tlicho agreement is not the only agreement that we have had. It is an extension of earlier agreements. From the place names and from what we are told and shown by the Elders one of the first agreements that we had was with the animals that we rely on in

L'Accord Tlicho est pour une deuxième fois soumis au processus parlementaire. Il franchit maintenant les dernières étapes du processus législatif au Sénat, ce qui explique notre présence ici aujourd'hui. Le peuple tlicho exhorte le Sénat à adopter le projet de loi sur l'Accord Tlicho le plus tôt possible pour que nous puissions faire de l'autonomie gouvernementale des Tlichos une réalité.

Nous sommes honorés d'être ici aujourd'hui et nous vous remercions de nous permettre de prendre la parole sur le projet de loi C-14.

Je vais maintenant demander à M. John B. Zoe, notre négociateur en chef, de faire son exposé. Nous serons ensuite heureux de répondre à vos questions.

[Traduction]

**M. John B. Zoe, négociateur en chef, Conseil des Dogribis signataires du traité n° 11 :** Cette démarche remonte à longtemps, mais elle a commencé pour moi et pour le sénateur Sibbeston au début des années 80, alors qu'il était ministre de l'Administration locale. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest avait décidé de créer des conseils régionaux. On venait tout juste de sortir du bois, si je peux m'exprimer ainsi, et on apprenait à s'organiser dans le contexte des temps modernes. On commençait à se documenter sur les façons de faire, ce qui nous a conduit là où nous sommes aujourd'hui. On ne connaissait ni les règles, ni les procédures des conseils régionaux. J'avais donc été invité à accompagner le sénateur Sibbeston à Pond Inlet pour apprendre comment le conseil régional de Baffin menait ses affaires. Au cours de ce voyage, nous avons été exposés aux éléments de la nature. Nous nous sommes en effet retrouvés bloqués là pendant trois jours. Lorsque cela se produit, tous les services de la ville sont paralysés. Je me souviens très bien de cette expérience. Cela m'a fait prendre conscience de l'éloignement des habitants du Nord et des conditions climatiques extrêmes dans lesquelles ils doivent survivre.

Je suis vraiment très heureux de témoigner devant le comité présidé par le sénateur Sibbeston avec qui j'ai partagé cette expérience. Le chemin qui a mené à la signature de l'Accord Tlicho a été long et, dans le cadre du processus parlementaire, il est maintenant soumis à l'examen et à l'approbation du comité sénatorial. Je suis ravi d'être venu aujourd'hui avec des représentants du peuple tlicho pour assister au processus de ratification par le gouvernement fédéral et pour voir les monuments historiques de la capitale fédérale qui relatent le chemin que le Canada a parcouru pour être ce qu'il est aujourd'hui.

Comme c'est également le cas chez d'autres peuples autochtones, nous ne possédons pas de langue écrite, mais nous avons une tradition orale inscrite à même les terres. Un événement du passé est remémoré par un lieu qui porte un nom évocateur de l'événement en question. Selon la tradition orale et les désignations géographiques, l'Accord tlicho n'est pas la seule entente conclue par notre peuple. C'est le prolongement d'accords antérieurs. Les noms de lieux géographiques et les enseignements des aînés nous apprennent que nos premiers accords ont été

order to coexist. To neutralize our passing on those lands we make offerings to the land so that those animals will continue to sustain us in the environment to which we are accustomed.

We rely on these principles to make our case for environmental assessments. We have the responsibility to protect the environment and to ensure that the animals are protected to sustain their continuance. It is those principles that we use in a modern world and in modern management.

With regard to large scale development activity in the North, we have three diamond mines, two of which are operational and a third is in the construction stage. We have met the challenges that go along with that development in the environmental assessments that were carried out. We rely on these principles and we do not consider them a threat to development but, rather, a complement to how the environment should be managed in a sustainable way.

During that process, we developed a good working relationship with diamond mines such as BHP Billiton, Diavik Diamond Mines and DeBeers. We have such a good working relationship that the management of those three diamond mines who have given the Tlicho a letter of support to present to parliamentarians respecting the passage of Bill C-14. That gives us comfort.

We have managed to negotiate the Tlicho agreement, which has taken more than 12 years thus far, and we have done it within the framework of Canada's laws. This agreement has not been the only one that we have worked on over the last 12 years. The same negotiating team, along with some community members, as we need them for their expertise, has managed to negotiate, with the three diamond mines, impact and benefit agreements. Some of those are called "protection and benefit agreements." As well, we have negotiated environmental and socio-economic agreements with each of the mining companies.

Aside from the Tlicho agreement, we have been involved in negotiating nine agreements with the diamond mines. It has taken much shuffling of schedules to ensure that things were done in a proper way. At the same time, sitting down with industry and interest groups has given us some insight into their sensitivities and provided us with experiences that we have managed to apply to the Tlicho negotiations to provide certainty and comfort to development in the North and to ensure certain comfort levels for all.

Another agreement that we talked about in our oral history documents relates to the land and place names. We reached that agreement with our Aboriginal neighbours who live among us. This peace treaty is to ensure that there is respect for one another. It is these same principles that we have drawn upon to negotiate two overlapping agreements, over and above the Tlicho

négociés avec les animaux, desquels nous dépendons pour coexister. Pour compenser notre passage sur le territoire, nous faisons des offrandes à la terre afin que les animaux continuent d'assurer notre subsistance dans l'environnement qui nous entoure.

Les arguments que nous présentons en faveur des évaluations environnementales s'appuient sur ces principes. Il nous incombe de préserver l'environnement et de veiller à ce que les animaux soient protégés pour assurer leur survivance. Ce sont d'ailleurs les mêmes principes que nous appliquons dans le monde moderne et dans les pratiques de gestion actuelles.

En ce qui a trait aux activités de développement à grande échelle dans le Nord, nous avons trois mines de diamants, dont deux en activité et l'autre, à l'étape de la construction. Dans le cadre des évaluations environnementales que nous avons menées, nous avons su relever les défis associés à ces activités. Nous sommes fidèles à ces principes et nous estimons qu'ils ne représentent pas une menace au développement, mais qu'ils constituent plutôt un complément à la gestion durable de l'environnement.

Au cours de ce processus, nous avons établi de bonnes relations de travail avec les exploitants de mines de diamants comme BHP Billiton, Diavik Diamond Mines et DeBeers. Nos rapports sont à ce point favorables que les dirigeants des trois mines ont remis au peuple tlicho une lettre destinée aux parlementaires dans le but de signaler leur appui au projet de loi C-14. Voilà certes un geste qui nous rassure.

Après plus de 12 ans de négociations, nous sommes parvenus à conclure l'Accord tlicho, et ce, dans le cadre des lois canadiennes. Cette entente n'est pas la seule à laquelle nous avons consacré des efforts au cours de cette période. De fait, la même équipe de négociation, en collaboration avec des membres de la collectivité — dont les compétences nous sont indispensables —, a réussi à négocier avec les trois mines de diamants des ententes sur les répercussions et les avantages, y compris des accords de protection. Nous avons également conclu avec chacune des trois sociétés minières des accords environnementaux et socio-économiques.

Outre l'Accord tlicho, nous avons participé avec les mines de diamants à des négociations portant sur neuf ententes. Les échéanciers ont dû être considérablement réorganisés pour faire en sorte que les choses soient faites convenablement. Par ailleurs, le fait de discuter avec des représentants de l'industrie et des groupes d'intérêts nous a permis de mieux comprendre leurs points de vue et d'acquiescer des connaissances que nous avons mises en pratique dans le cadre des négociations de l'Accord tlicho, pour consolider le développement dans le Nord et pour rassurer tout le monde.

Un autre accord qui fait partie de notre tradition orale porte sur le territoire et les noms de lieux géographiques. Il a été conclu avec les voisins autochtones qui nous entourent. Par ce traité de paix, nous nous sommes engagés à nous respecter les uns les autres. Nous avons appliqué les mêmes principes pour négocier deux ententes qui se recoupent, en plus de l'Accord tlicho. C'est ce



agreement. It gave us comfort and knowledge to apply to the Tlicho agreement sections 2.7.1, 2.7.2 and 2.7.3 that ensure that the ongoing rights of our neighbouring Aboriginal peoples will not be affected and that their existing rights would be retained.

Our history also lies in the fur trade period, when the Tlicho people acted collectively to define our unity as a people to meet the economic potential that challenged us during that era.

Using those same principles in the negotiations of the Tlicho agreement, we managed to negotiate a hydro agreement with the NWT Power Corporation, a Crown corporation of the Northwest Territories Government. In that agreement the Tlicho people financed and built a 4.3-megawatt hydro dam on one of the rivers within our lands. This plugged into a grid line from Yellowknife, the capital of the Northwest Territories.

We have also gained experience in developing partnerships and relationships with Canada's leading businesses and corporations, to our mutual benefit, because we want to ensure that all the partners have equal benefit. This has allowed us to develop our human resources to make sure that training and jobs are available for our people so that we can participate in economic development in a meaningful way. In addition, we have gained the confidence necessary to negotiate the Tlicho agreement. The experiences and confidence gained have raised our level of tolerance, if you will.

Our place names tell us of an agreement or treaty that was signed with the Government of Canada in 1921. Treaty 11 was signed off by our representative. Our Elders talk about our representation at the Treaty 11 negotiations as being ones where the Tlicho were represented as an equal partner. This gave us a real argument and understanding to make sure that the self-government component was included in the land claim agreement, so that the relationship could strengthen and continue.

The Tlicho negotiators who began the process are still in place. There have been no changes to our negotiating team. The original negotiators will be here until the agreement is ratified and, hopefully, beyond.

We know that the negotiating team for the GNWT retired after the agreement was signed off. However, it is noteworthy that the negotiating teams for Canada and the Government of the Northwest Territories were dedicated to their principles. They negotiated in good faith and they have done a remarkable job to ensure that their principles, their policies, and their sense of fairness were all played out at this table.

One reason for that was that we gave equal respect to the views of all the parties, and we tried to find solutions rather than take adversarial positions in trying to hammer out the agreement. It was more a matter of how we could find a solution to overlapping working relationships and jurisdictions to ensure that there was clarity in how things would be done.

qui nous a amenés à appliquer à l'Accord tlicho les articles 2.7.1, 2.7.2 et 2.7.3 qui protègent les droits permanents et existants de nos voisins autochtones.

Notre histoire est aussi étroitement liée au commerce des fourrures. C'est en effet au cours de cette période que les Tlichos se sont unis comme peuple afin de relever les défis économiques de l'époque.

Fidèles aux principes qui nous avaient guidés dans le cadre des négociations de l'Accord tlicho, nous sommes parvenus à conclure une entente avec la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest, une société d'État du gouvernement territorial. Aux termes de l'entente, le peuple tlicho s'est engagé à financer et à construire un barrage hydroélectrique de 4,3 mégawatts sur une rivière coulant sur ses terres. L'ouvrage est relié à une ligne provenant de Yellowknife, la capitale des Territoires du Nord-Ouest.

Nous avons également acquis de l'expérience dans l'élaboration de partenariats et de relations d'affaires mutuellement avantageuses avec les grandes entreprises canadiennes parce que nous voulons faire en sorte que tous les partenaires jouissent des mêmes avantages. Nous avons ainsi pu travailler au perfectionnement de nos ressources humaines et offrir aux membres de notre peuple de la formation et des emplois de façon à participer de manière significative au développement économique. Nous avons, en outre, acquis l'assurance nécessaire pour négocier l'Accord tlicho. Toutes ces expériences ont en quelque sorte rehaussé notre seuil de tolérance.

On retrace dans nos toponymes une entente conclue avec le gouvernement du Canada en 1921. Le traité n° 11 a été signé par notre représentant. Selon nos aînés, le peuple tlicho a réussi à négocier ce traité d'égal à égal. C'est ce qui nous a convaincus d'inclure l'autonomie gouvernementale dans l'entente sur les revendications territoriales de façon à affermir et à maintenir la relation.

Les négociateurs du peuple tlicho qui ont amorcé le processus sont toujours en poste. Aucun changement n'a été apporté à notre équipe de négociation. Les premiers négociateurs seront là jusqu'à la ratification et après, espérons-le.

Nous savons que l'équipe de négociation du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a pris sa retraite après la signature de l'accord. Il convient de souligner que les équipes de négociation, tant celle du gouvernement fédéral que celle du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, sont toujours demeurées fidèles à leurs principes. Elles ont négocié de bonne foi et ont accompli de l'excellent travail pour faire en sorte que leurs principes, leurs politiques et leur sens de l'équité soient mis en valeur lors des pourparlers.

Si cela a pu être accompli, c'est qu'on a fait preuve d'un même respect à l'égard des opinions de toutes les parties et qu'on a tenté de trouver des solutions au lieu de créer un climat de confrontation. On a plutôt cherché à trouver des solutions au chevauchement des compétences et des relations de travail pour veiller à déterminer clairement la façon de faire les choses.

That experience gave us a lot of confidence to go beyond cooperative negotiations. It actually spilled over into ensuring that the consultations of the people of the North were done in a most respectful way.

I have some of our team members up here with me. The Tlicho agreement is the only agreement that was initialled twice in Canada. It has never been done before. Normally, you initial a final agreement for the purposes of ratification. In this case, we initialled the first time for the purposes of opening it up for public consultation. This gave us a real insight into the constructive comments that were made and we used that opportunity to clarify some of the grey areas that people thought required clarification. If anything, it has improved the understanding of the agreement.

The second initialing was done in early 2003, and that opened the way for ratification. We were the first to ratify the agreement in June 2003 with over 90 per cent of those who voted in favour of it.

The Government of the Northwest Territories also ratified the agreement through their legislative process with unanimous consent. Canada is now in the process of ratification. We are now at the doorstep of Royal Assent. We are very close to the welcome mat, if we are not already stepping on it.

As Chief Charlie Nitsiza was saying, this has given us great pleasure. It has been a long process. The former Prime Minister of Canada, Jean Chrétien, made the effort to come to Behchokò to sign the final agreement, a commitment he made in the North when he was the Minister of Indian Affairs way back in the 1960s. Therefore, it was a real pleasure for many of our Elders, who met him at the time, to welcome him back and meet an old friend.

While negotiating the Tlicho agreement, there were a lot of factors on the side. We also found a real need to make sure that preparations for future generations were being made and massaged along the way, because, although we live in a modern world, it does not mean that we must forget who we are with our language and culture and not keep those things intact. We want to keep it that way.

We have in the last six years invested over half a million dollars a year of our own money into scholarships. This was increased to \$600,000 last summer. It has created a post-secondary program where our high school students are helped in their last years in high school to prepare for post-secondary education. It has also created a database on which courses students may take, what housing is available, and all of the information that goes with that. It is a support program with a full-time coordinator in the high school who has all of the phone numbers of the post-secondary students, and they can call in at any time. There is a toll free, 1-800 number as well as a fax line, so that they are always in contact, should the need arise.

Just preparing the youth in education is fine, but at the same time we have to stick to the principles of our Elders, like Jimmy Bruneau, who talked about making sure that our language

Cette expérience nous a donné la confiance voulue pour aller au-delà de la coopération et a fait en sorte que les consultations auprès de la population du Nord soient faites dans un esprit de respect.

Des membres de notre équipe m'accompagnent aujourd'hui. L'Accord tlicho est la seule entente au pays à avoir été paraphée à deux reprises. Cela n'a jamais été fait auparavant. En règle générale, on paraphe l'accord final pour le ratifier. Dans ce cas, nous l'avons signé une première fois pour qu'il fasse l'objet de consultations publiques. Nous avons bien analysé les observations constructives qui ont alors été formulées, ce qui nous a donné l'occasion d'éclaircir des zones grises qui, au dire des gens, nécessitaient des éclaircissements. Cela a même aidé à mieux faire comprendre l'accord.

L'accord a été paraphé une deuxième fois au début de 2003 en vue d'être ratifié. En juin de la même année, nous avons été les premiers à le signer, forts de l'appui de plus de 90 p. 100 des Tlichos qui s'étaient prononcés en faveur de l'accord.

L'accord a été ratifié à l'unanimité par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et il est en voie de l'être par le gouvernement fédéral. La sanction royale est à portée de main. Nous sommes très près du but.

Comme le chef Charlie Nitsiza l'a fait remarquer, nous sommes très heureux d'avoir participé à ce processus, qui s'est certes avéré long. L'ancien premier ministre du Canada, M. Chrétien, a fait l'effort de venir à Behchoko pour signer l'accord final, un engagement qu'il avait pris alors qu'il était ministre des Affaires indiennes dans les années 1960. Bon nombre de nos aînés ont été heureux de le rencontrer à cette occasion et de l'accueillir comme un vieil ami.

Durant les négociations de l'Accord tlicho, beaucoup de facteurs étaient en jeu. Nous avons réellement ressenti le besoin de nous assurer que le terrain était préparé et entretenu pour les générations futures tout au long de la démarche, parce que bien que nous vivions dans un monde moderne, cela ne veut pas dire que nous devons oublier qui nous sommes, notre langue et notre culture, et ne pas les protéger. Nous tenons à les préserver.

Nous avons, depuis six ans, investi plus d'un demi million de dollars par année de nos propres deniers dans des bourses d'étude. Ce montant a été augmenté à 600 000 \$ l'été dernier. Cela a permis de créer un programme d'étude postsecondaire pour aider nos étudiants pendant les dernières années du secondaire, les préparer à poursuivre leurs études. Une base de données a aussi été créée sur les cours auxquels peuvent s'inscrire les étudiants, l'hébergement disponible, et toute l'information connexe. C'est un programme de soutien avec un coordonnateur à temps plein à l'école secondaire, qui a tous les numéros de téléphone des étudiants de programmes d'études postsecondaires, et ils peuvent l'appeler n'importe quand. Il y a un numéro sans frais 1-800 ainsi qu'un numéro de télécopieur, et ainsi ils peuvent toujours être en contact, au besoin.

La préparation des jeunes par l'éducation est une bonne chose, mais en même temps, nous devons adhérer aux principes que défendent nos aînés, comme Jimmy Bruneau, qui a parlé de la

and culture is equally maintained. Since 1995, we have been doing what we call on-the-land canoe programs, where our youth are taken out onto the lake for 10 days or more, paddling, hunting and fishing along the way. They visit all the hunting, camping and grave sites along the way so that they understand their history better and are able to read those place names that I described. As the Elder would say, "You turn the pages every time you dip your paddle." It has grown to such a point where, last summer, we had over 160 people in the canoes for up to two weeks.

The Tlicho agreement was put together by negotiating teams from the three parties. The dedication, support and encouragement of people like the members that are present and listening to us today, is a strength that we draw from to make sure that we do it in a way where there is some light at the end of the tunnel. To us, it is quite an accomplishment to be sitting here today making a presentation.

Bill C-14 gives recognition to the things that we inherited as Tlicho people from our ancestors, and our ability to pass on those rights to future generations. As I was saying earlier, the Tlicho agreement is a living extension of our history of concluding agreements and meeting challenges as we encounter them.

With that, I would thank the committee for having listened to us. We are prepared to take any questions that you might have.

**The Chairman:** I thank Chief Charlie Nitsiza and Mr. John Zoe for their remarks. I will open the floor for questioning.

**Senator St. Germain:** Thank you, Mr. Chairman. First, I would welcome the Elders from the Tlicho as well as you, the presenters, and all the visitors that we have here. This is one of the largest delegations that I have seen, Grand Chief, and I think it is important that these representatives be here, not only for their education, but also for ours as senators and for the country as a whole.

As you know, this meeting is being televised so that, after the excellent presentation that both you gentlemen have made this morning, the public may have a better understanding of what our Aboriginal peoples are trying to accomplish.

At second reading debate of the bill in the Senate, I raised five concerns. The first was that the agreement failed to achieve final settlement and lacked the necessary certainty because it can be amended. I believe we have gone through that.

I had the opportunity of meeting with various delegations of the Tlicho and many of these questions have been answered. However, I wanted to put them on the record in the committee. That first one was a concern. The second issue related to

nécessité de nous assurer de préserver notre langue tout autant que notre culture. Depuis 1995, nous offrons ce que nous appelons un programme « on-the-land canoe » dans le cadre duquel nous amenons nos jeunes sur le lac pendant dix jours ou plus, qu'ils passent à pagayer, chasser et pêcher. On leur fait connaître tous les lieux de chasse, de camping et les lieux funéraires qu'il y a sur leur chemin, pour qu'ils comprennent mieux leur histoire et puissent lire ces noms de lieux que j'ai décrits. Comme le dirait un aîné « Vous tournez des pages à chaque coup de votre pagaie dans l'eau ». Ce programme a eu un tel succès que l'été dernier, nous avons emmené plus de 160 personnes en canoe pour des séjours pouvant durer jusque deux semaines.

L'Accord tlicho a été rédigé par les équipes de négociation des trois parties. Le dévouement, l'appui et l'encouragement de gens comme les membres présents, qui nous écoutent aujourd'hui, est une force dans laquelle nous puisons pour faire en sorte qu'il y ait une lumière au bout du tunnel. Pour nous, c'est toute une victoire que d'être ici aujourd'hui à faire une présentation.

Le projet de loi C-14 reconnaît les choses dont nous avons hérité de nos ancêtres, en tant que membres du peuple tlicho, et notre capacité de transmettre ces droits aux générations futures. Comme je le disais plus tôt, l'Accord tlicho est le prolongement de notre passé de peuple qui conclut des accords et relève les défis qui se présentent.

Cela étant dit, je tiens à remercier les membres du comité de nous avoir écoutés. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

**Le président :** Je remercie le chef Charlie Nitsiza et M. John Zoe pour leurs observations. Vous êtes libres de poser vos questions.

**Le sénateur St. Germain :** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, je tiens à remercier les aînés du peuple tlicho, et aussi vous, les présentateurs et tous les visiteurs que nous avons ici. C'est l'une des plus vastes délégations que j'aie jamais vues, grand chef, et je pense qu'il est important que ces représentants soient ici, non pas seulement pour leur éducation, mais aussi pour la nôtre, à nous les sénateurs, et celle du pays dans son ensemble.

Comme vous le savez, cette réunion est télévisée et ainsi, après l'excellente présentation que vous avez faite tous les deux ce matin, le public pourra mieux comprendre ce que nos peuples autochtones essaient d'accomplir.

Lors de l'audience de la deuxième lecture du projet de loi au Sénat, j'ai soulevé cinq préoccupations. La première était que l'Accord ne parvenait pas à un règlement définitif et manquait de la constance qui lui est essentielle, puisqu'il peut être modifié. Je pense que nous en avons déjà discuté.

J'ai eu l'occasion de rencontrer diverses délégations des Tlichos, et bon nombre de ces questions ont trouvé réponse. Cependant, je voulais qu'elles soient consignées au compte rendu du comité. La première était une préoccupation. La deuxième



the nation's sovereign authority to act in international matters being diminished. That question has also been answered and clarified.

The third question dealt with the perception that a third order of government would be created. That is always an argument in these self-government bills. You described your government as being more of a municipal level of government. You may correct me on that.

The fourth issue dealt with the Charter of Rights. It was suggested that the rights of individuals would be infringed because of both official languages being part of the agreement.

The question I pursued had to do with whether the Métis had been properly consulted.

Another issue is the question of matrimonial and family law. Will native women and non-native women who have native husbands have the same protection as they would under provincial governing laws? Perhaps you can clarify that issue. It is a question that I have been asked to put to you by a group in British Columbia, my home province. I think it is only fair that we ask you that question.

I will ask a couple more questions on the Métis situation.

**Mr. Richard B. Salter, Legal Counsel, Dogrib Treaty 11 Council:** Mr. Chairman, I will deal with the question on matrimonial and family law which was put by the senator from British Columbia, which is also where I am from. Territorial family law will apply to the Tlicho who are resident in the Tlicho communities. They are subject to all territorial laws involving family law and matrimonial matters. There are no reserves in this context and therefore the Indian Act does not apply now nor will it apply in the future. Those matters will be dealt with under territorial law which applies to every woman in the territory.

**Senator St. Germain:** On the question of Métis rights under section 35, my understanding is that there was a submission that full consultation with the Métis in this area, who have been part of the community, had not occurred during the negotiations. I have had discussions with you privately in regards to this, seeking clarification on this, and ensuring that our Métis people are properly represented. I understand that approximately 300 to 400 Métis people reside in the Tlicho area under discussion.

As the chief negotiator, Mr. Zoc, do you feel that the Métis were fully consulted during the negotiations, and that the majority of the Métis were onside and given the opportunities that are deserving of them in this situation?

**Mr. Zoc:** When I was talking earlier about the six-month consultation following the first initialing, that was to give greater comfort to the Métis groups and the other Aboriginal groups in the area.

concernait la diminution du pouvoir souverain du pays sur la scène internationale. Cette question a aussi obtenu réponse et été clarifiée.

La troisième question portait sur la perception qu'un troisième ordre de gouvernement allait être créé. C'est un argument toujours récurrent avec ces projets de loi sur l'autonomie gouvernementale. Vous avez décrit votre gouvernement comme étant beaucoup plus comme une administration municipale. Vous pouvez me corriger si je me trompe.

La quatrième question portait sur la Charte des droits. On a laissé entendre que la présence, dans l'Accord, de dispositions relatives aux langues officielles constituait une violation des droits de la personne.

Le sujet que je voulais creuser était de savoir si les Métis avaient été suffisamment consultés.

Un autre problème, c'est la question du droit matrimonial et de la famille. Est-ce que les femmes autochtones mariées à un Autochtone ont la même protection que leur offriraient des lois provinciales? Peut-être pourriez-vous préciser cela. C'est une question qu'un groupe de la Colombie-Britannique, ma province, m'a demandé de vous poser. Je pense qu'il est tout à fait juste que vous la posez.

J'ai encore deux ou trois questions sur la situation des Métis.

**M. Richard B. Salter, conseiller juridique, Conseil des Dogribis signataires du traité n° 11 :** Monsieur le président, je répondrai à la question sur le droit matrimonial et de la famille qu'a posée le sénateur de la Colombie-Britannique — c'est aussi ma province. La loi territoriale de la famille s'appliquera aux Tlichos qui sont résidents des collectivités tlichos. Ils sont assujettis à toutes les lois territoriales portant sur les questions de droits matrimonial et de la famille. Il n'y a pas de réserves dans cette situation et, par conséquent, la Loi sur les Indiens ne s'applique pas maintenant et ne s'appliquera pas dans le futur. Ces questions seront réglées en vertu de la loi territoriale, qui s'applique à chaque femme du territoire.

**Le sénateur St. Germain :** Au sujet des droits des Métis, en vertu de l'article 35, à ce que je comprends, il paraît qu'il n'y a pas eu pleine consultation, pendant les négociations, des Métis de la région qui font partie de la collectivité. J'ai eu des entretiens avec vous en privé à ce sujet, quand j'essayais de mieux comprendre cette question, pour m'assurer que les membres de la population métisse sont correctement représentés. À ce que je comprends, il y a 300 ou 400 Métis qui vivent sur le territoire tlicho dont il est question.

En tant que négociateur en chef, monsieur Zoc, pensez-vous que les Métis ont été pleinement consultés pendant les négociations, et que la majorité des Métis étaient d'accord et qu'ils ont été consultés comme ils le devaient dans cette situation?

**M. Zoc :** Lorsque je parlais tout à l'heure de la consultation pendant six mois à la suite du premier paraphage, c'était pour rassurer les groupes de Métis et autres groupes autochtones de la région.

It does not mean that that was the only consultation. There was preconsultation before that, but this gave us a greater understanding to describe in the agreement the definition of a Tlicho citizen. It is not exclusive, it is more inclusive. There is an onus on an individual to apply if he or she wants to be a Tlicho citizen.

At the same time, the agreement does not infringe on the rights of those who consider themselves to be living in the area. They have continual rights and this agreement is only to describe the rights of the Tlicho and not to define the rights of the neighbouring First Nations or Aboriginal groups that might be in the area. We ended up in court and the judge ruled that those rights were unaffected.

**Senator St. Germain:** You ended up in court with whom?

**Mr. Zoe:** The Metis group that we are talking about believed that the Tlicho agreement would have an effect on their rights and, therefore, they applied for an injunction. In that process, the final ruling was that the Tlicho agreement did not affect the rights of the Metis.

That is one thing that has happened in the last 12 years.

**Senator St. Germain:** It has been a long time, and you have lost some of your original negotiators. They cannot be here with us.

I would like to deal with education. I have been in Ottawa for over 20 years dealing with similar issues. My observation is that the only true way that our Aboriginal peoples will find their rightful place in society is through education. This was raised in Chief Charlie James Nitsiza's presentation who clearly stated that your Elders and chiefs of the past wanted to speak in both languages so they would have the strength.

During the course of discussions with various people from your nation we have agreed on the fact that education in remote areas is a challenge. How will you deal with that? I understand you have an excellent school in Edzo where you run your scholarship programs and students are graduating from high schools and they are moving on to post-secondary education.

The concern expressed was that teaching staff come to the remote areas for the experience and then they leave. There is no continuity and the quality of teaching in some of these areas is not as good as it could be. It inhibits the ability of the local children to excel in the way that they should.

Are there plans to deal with this problem? Apparently housing is also an issue. Because the costs are so exorbitant, teachers are discouraged from moving to these remote areas. I understand that you have three remote communities on Tlicho land. My question is straight and honest because my pet peeve is the lack of focus on education for Aboriginal peoples to raise the level to a higher standard. Apparently it will take 27 years for them to catch up to students in the rest of Canada.

Cela ne veut pas dire que ça été la seule consultation. Il y a eu des préconsultations avant cela, mais ainsi nous avons pu mieux comprendre, et intégrer à l'Accord la définition d'un citoyen tlicho. Elle n'est pas exclusive, elle est plutôt inclusive. C'est à la personne qui veut faire reconnaître sa citoyenneté tlicho qu'il incombe de le demander.

En même temps, l'Accord n'enfreint pas les droits de ceux qui considèrent habiter la région. Ils gardent leurs droits, et cet accord ne vise qu'à décrire les droits des Tlichos et non pas à définir les droits des Premières nations ou groupes autochtones voisins qui peuvent vivre dans la région. Nous nous sommes retrouvés devant un tribunal, et le juge a déclaré que ces droits n'étaient pas touchés.

**Le sénateur St. Germain :** Vous vous êtes retrouvés devant le tribunal avec qui?

**M. Zoe :** Le groupe métis dont nous parlons pensait que l'Accord tlicho aurait des répercussions sur ses droits, et il a fait une demande d'injonction. Au bout du compte, le juge a décidé que l'Accord tlicho n'enfreignait en rien les droits des Métis.

C'est l'une des choses qui est arrivée depuis 12 ans.

**Le sénateur St. Germain :** Tout cela a pris du temps, et vous avez perdu certains de vos négociateurs des premiers jours. Ils ne peuvent pas être ici avec nous.

J'aimerais parler de l'éducation. Je suis à Ottawa depuis plus de 20 ans, à débattre de questions similaires. Ce que j'ai remarqué, c'est que le seul véritable moyen que nos peuples autochtones occupent leur place légitime dans la société, c'est par l'éducation. Le chef Charlie James Nitsiza y a fait allusion dans sa présentation, quand il a clairement dit que nos aînés et nos chefs du passé voulaient parler les deux langues pour être forts.

Dans les discussions avec divers représentants de votre nation, nous sommes parvenus à la conclusion que l'éducation dans les régions isolées pose un défi. Comment allez-vous le relever? D'après ce que j'ai compris, vous avez une excellente école à Edzo, d'où vous administrez vos programmes de bourses d'études et les étudiants obtiennent leur diplôme d'études secondaires avant de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire.

Le problème signalé, c'est que le personnel enseignant va dans les régions isolées acquérir de l'expérience, puis il s'en va. Il n'y a pas de continuité, et la qualité de l'enseignement dans certaines de ces régions n'est pas aussi bonne qu'elle devrait l'être. Cela restreint les chances des enfants locaux d'exceller comme ils le devraient.

A-t-on prévu quelque chose pour régler ce problème? Apparemment, il y a aussi des problèmes d'habitation. Les coûts sont tellement exorbitants qu'ils dissuadent les enseignants d'aller vivre dans ces régions isolées. J'ai appris que vous avez trois collectivités isolées en territoire Tlicho. Je pose une question directe et sincère, parce que ma bête noire, c'est qu'on n'insiste pas assez sur l'éducation des peuples autochtones pour en remonter le niveau. Apparemment, il leur faudra 27 ans pour atteindre le niveau des étudiants du reste du Canada.

**Mr. Zoe:** Senator, it is also a pet peeve of mine, and I have been involved in this for a number of years. We know from earlier years that there was little control over education. We come from the federal day schools and the federal government provided housing for teachers in that system. Those ready-made houses were exclusively for the teachers. When responsibility for education was transferred to the territorial government, the responsibility for some of the housing for teachers was also transferred.

The North is developing to such a point that free market housing has been encouraged. Many of these units were disposed of, and that created a vacuum of available housing for new teachers coming in. It is reaching the point where the responsibility for education is being devolved to the local regional level whereby the hiring of teachers is done by the local community education councils. In some cases, housing is provided by the local community corporations. Eventually, we might reach a comfort level stage, but we are not there yet.

We did not participate in the process of converting from federal to territorial housing, but we know we can participate when the responsibility is devolved from the territorial level to the regional level. We did not have the experience to handle that or to develop principles based on traditional methods. We had an opportunity to draw from experiences of the Navaho in Arizona, where we have close links. A number of Tlicho went to Arizona to look at how their boards are set up. Those models were brought to the Behchokò area and, in the early years, the school boards were based on that model.

We also attended the World Conference on Aboriginal Education in New Zealand in 1990. Another conference will be held this summer. There we discussed something that captures the essence of what we are talking about — the challenge of retaining your language and heritage in the modern education system. One thing that we adopted into our mission statement for the Tlicho schools is a saying that we adopted from the Maori in New Zealand. They say that you do not put your culture into education but you put education into your culture. In that way, tradition, culture and language are retained. We would absorb that. These solutions are developing. We are constantly on the watch for remedies to some of the experiences and problems encountered by previous governments. We are constantly aware that these can be developed locally.

**The Chairman:** Do you consider your schools and teachers to be providing your students with a good education?

**Mr. Zoe:** Currently our working relationship with the teachers is very good. Any newly recruited teacher who comes into the Tlicho area, as well as some of the veterans, are taken out at the beginning of the school year to spend a week with the Elders and the students that they will be teaching. Some will spend a week in

**M. Zoe :** Sénateur, c'est aussi ma bête noire, et je m'en préoccupe depuis plusieurs années. Le passé nous a appris qu'il y avait peu de contrôle sur l'éducation. Nous sommes le produit des externats fédéraux, et le gouvernement fédéral logeait les enseignants, quand il y avait ce système. Ces maisons toutes prêtes étaient réservées exclusivement à l'usage des enseignants. Lorsque la responsabilité de l'éducation a été transférée au gouvernement territorial, la responsabilité de l'hébergement des enseignants lui a aussi été transférée en partie.

Le Nord est en train de se développer au point que le marché libre de l'habitation a été encouragé. Bon nombre de ces unités d'habitation ont été éliminées, ce qui a créé une pénurie d'habitations pour les enseignants venus dans la région. C'en est au point où la responsabilité de l'éducation est dévolue à l'administration régionale, tandis que l'embauche des enseignants relève des commissions scolaires locales. Dans certains cas, le logement est fourni par des corporations communautaires locales. À un moment donné, il se peut que nous trouvions le juste milieu, mais nous n'en sommes pas encore là.

Nous n'avons pas participé au processus de transfert de la responsabilité de l'habitation du niveau fédéral au niveau territorial, mais nous savons que nous aurons voix au chapitre lorsque la responsabilité sera transférée du niveau territorial au niveau régional. Nous n'avons pas l'expérience nécessaire pour régler cela ou formuler des principes fondés sur les méthodes traditionnelles. Nous avons une occasion de tirer leçon des expériences des Navahos de l'Arizona, avec qui nous entretenons des rapports étroits. Plusieurs Tlichos sont allés en Arizona pour voir comment sont constitués leurs conseils. Ces modèles ont été amenés dans la région Behchokò et, les premières années, les commissions scolaires étaient copiées sur eux.

Nous avons assisté à la conférence mondiale sur l'éducation des Autochtones, en Nouvelle-Zélande, en 1990. Il doit y avoir une autre conférence cet été. Nous y avons discuté de quelque chose qui capte bien l'essence de ce dont nous parlons ici — le défi de préserver sa langue et son héritage dans le système d'éducation moderne. Nous avons adopté un proverbe des Maoris de la Nouvelle-Zélande, que nous avons fait nôtre dans notre énoncé de mission pour les écoles tlichos. Ils disent qu'on n'intègre pas sa culture dans l'éducation, mais qu'on intègre l'éducation dans sa culture. Ainsi, la tradition, la culture et la langue sont préservées. Nous les absorberions. Ces solutions sont en train d'être élaborées. Nous sommes constamment aux aguets de remèdes à certaines des expériences et certains des problèmes qu'ont connus d'autres gouvernements avant nous. Nous sommes toujours conscients que ces solutions peuvent être formulées à l'échelle locale.

**Le président :** Estimez-vous que vos écoles et vos enseignants offrent à vos étudiants une bonne éducation?

**M. Zoe :** Actuellement, nous entretenons avec les enseignants une excellente relation de travail. Tous les enseignants fraîchement recrutés qui arrivent dans la région tlicho, et aussi certains des anciens, sont amenés au début de l'année scolaire passer une semaine avec les aînés et les étudiants auxquels ils devront



the barren lands hunting caribou and generally living off the land to get used to one another because they will have to work together for the year.

**Senator St. Germain:** Do you think that the students graduating from your high school in Edzo are competitive and qualified to enter most universities? Do they have the qualifications on the same percentage basis as students from a high school in southern Canada?

**Mr. Zoe:** Education was devolved to the regional level. Prior to that devolution, we produced only an average of two high school students per year. Since it has devolved to the regional level, we can expect more than 30 graduates per year, if not more. We have over 100 students in post-secondary education. The number is probably the highest of the schools in the Northwest Territories for an Aboriginal group.

**Senator Christensen:** I welcome the elders and youth who are here today. The young people will carry this agreement forward and make it a reality. Your being here gives that commitment and the ownership of seeing that that happens. When you are Elders, you will look back at the process and see it as a new beginning and as a new opportunity.

In the Yukon, the ratification process is different for each of our bands. You mentioned that in June you had a 92 per cent favourable vote of the 93 per cent of voters who voted. Could you explain the voting requirement and process for the ratification process?

**Mr. Zoe:** The underlying principle is such that if you did not vote, it was considered a no vote. People were encouraged to vote, and the turnout was high.

**Senator Christensen:** Do you know offhand how many were eligible to vote?

**Mr. Zoe:** I believe that Mr. Erasmus might know the number that were eligible to vote, the number that voted and the number that voted in favour.

**Mr. Eddie Erasmus, Negotiator, Dogrib Treaty 11 Council:** Of the people eligible, 93 per cent voted and of those, 92 per cent voted in favour of the agreement.

**Senator Christensen:** That is very good indeed.

My other question is on Bill C-14 and the role of the Crown. Previous legislation that has been ratified on land claims in the Northwest Territories specified that the agreement was binding on the Crown. Neither the Nisga'a agreement nor Bill C-14 contains that provision, although the first version, Bill C-31, did contain the provision. Why was that dropped in Bill C-14?

**Mr. Salter:** That is an excellent question. We asked the same question when the change was proposed by the government. We reached a collective decision after discussion with members of the Department of Justice that the agreement binds the Crown. We have no doubt about that. Bill C-14 provides the Tlicho

enseigner. Certains passeront une semaine en terre stérile à chasser le caribou, et généralement à vivre de ce qu'offre la région pour s'habituer les uns aux autres, parce qu'ils devront travailler ensemble toute une année.

**Le sénateur St. Germain :** Pensez-vous que les étudiants diplômés de votre école secondaire d'Edzo sont compétitifs et ont les compétences nécessaires pour accéder à la plupart des universités? Est-ce qu'ils ont les compétences comparables à celles des étudiants d'une école secondaire du Sud du Canada?

**M. Zoe :** L'éducation a été transférée au niveau régional. Avant ce transfert, nous n'avions en moyenne qu'un ou deux diplômés du secondaire par année. Depuis que c'est une responsabilité régionale, nous pouvons nous attendre à une trentaine de diplômés par année, sinon plus. Nous avons plus de 100 étudiants qui fréquentent l'école secondaire. C'est probablement le plus grand nombre d'étudiants inscrits à une école des Territoires du Nord-Ouest, pour un groupe autochtone.

**Le sénateur Christensen :** Je souhaite la bienvenue aux aînés et aux jeunes qui sont ici aujourd'hui. Les jeunes gens feront progresser cet accord et le concrétiseront. Votre présence ici illustre votre détermination et votre engagement envers cette réalisation. Lorsque vous serez des aînés, quand vous songerez en rétrospective à ce processus, vous y verrez un nouveau début et une nouvelle opportunité.

Au Yukon, le processus de ratification est différent pour chacune de nos bandes. Vous avez dit qu'en juin, il y a eu 92 p. 100 de votes favorables à l'Accord, sur les 93 p. 100 de personnes qui ont voté. Pourriez-vous expliquer les exigences et le mode de scrutin appliqué au processus de ratification?

**M. Zoe :** Le principe sous-jacent est tel que si vous ne votez pas, c'est considéré comme un vote négatif. Les gens ont été encouragés à voter, et beaucoup l'ont fait.

**Le sénateur Christensen :** Avez-vous une idée, de mémoire, du nombre de personnes admissibles à voter?

**M. Zoe :** Je pense que M. Erasmus saurait probablement le nombre de personnes admissibles, le nombre de personnes qui ont voté et le nombre de votes positifs.

**M. Eddie Erasmus, négociateur, Conseil des Dogribs signataires du traité n° 11 :** Sur le nombre de personnes admissibles, 93 p. 100 ont voté, et 92 p. 100 ont voté en faveur de l'Accord.

**Le sénateur Christensen :** C'est effectivement excellent.

Mon autre question concerne le projet de loi C-14 et les rôles de la Couronne. Une autre loi antérieure, qui a été ratifiée, sur les revendications territoriales dans les Territoires du Nord-Ouest, précisait que l'Accord était exécutoire pour la Couronne. Ni l'Accord Nisga'a, ni le projet de loi C-14 ne renferment cette disposition, bien que la première version, le projet de loi C-31, la comportait. Pourquoi a-t-elle été éliminée du projet de loi C-14?

**M. Salter :** C'est une excellente question. Nous avons posé la même question lorsque le gouvernement a proposé ce changement. Nous sommes parvenus à une décision collective, après discussion avec les représentants du ministère de la Justice, que l'Accord était exécutoire pour la Couronne. Nous n'en

agreement with the force of law and that gave us all the comfort we needed — ensuring that the Crown was bound. Therefore, there was no need to put that clause in this bill because other changes were made. It was not the only change to the draft bill.

**Senator Christensen:** Perhaps I should touch on the consultation process. Certain groups will say that there was not full consultation on the process and yet we have heard from you that there were two initiallings of the agreement. It was initialled and then there was an extensive consultation process. Did the process after the initialling of the draft include persons of non-Aboriginal backgrounds as well as other First Nations in the area? Was that six months?

**Mr. Zoe:** After the first initialling, in preparation for the consultation, public notices were put into territorial newspapers inviting those who wished to be consulted on an individual or private basis. There were consultations with various interest groups, such as the chamber of mines, the chamber of commerce, the municipalities, outfitters and other interest groups in the area.

We had consultations with First Nations and with departments of the Government of the Northwest Territories. We opened the process to individuals in a public forum. We rented a large hall with the other two parties and all the team members were present. We had facilities for anyone to make a presentation or to ask questions. The meeting was recorded, transcribed and made available to the public. There was quite a stack of papers at the end of the six-month period.

**Senator Christensen:** Were there changes after the six-month period?

**Mr. Zoe:** There were improvements on clarity and on citizenship for the Tlicho.

**Senator Léger:** I have witnessed many individual Aboriginal role models here and this is the first time that I am meeting a whole community role model. The fact that so many of you travelled such a great distance speaks louder than words for me. The words are important but your presence here is almost sacred.

I saw a vision in what I have heard and you have a vision that comes from your roots. You have strategies, passion and a great deal of courage to continue to take one step at a time. I believe that, based on your historical vision of life, your negotiations were dedicated on principles, which I find are lacking in many cases. I was stunned when you spoke to the agreements with the animals. It demonstrates how true and deep your presence here is.

This is a wonderful piece of work, especially the part about ordinary citizens being able to feel, touch and understand the process and the agreement. Congratulations on such lovely work.

**Senator Watt:** This meeting today is taking place in the room of the Aboriginal senators and Aboriginal people.

doutons pas un instant. Le projet de loi C-14 donne à l'Accord tlicho force de loi, et nous donne toutes les garanties que nous voulions — en contraignant la Couronne. Par conséquent, il n'était pas nécessaire d'ajouter cette disposition dans le projet de loi, parce que d'autres changements ont été faits. Il n'y a pas eu que ce changement qui a été apporté au projet de loi.

**Le sénateur Christensen :** Peut-être devrais-je parler un peu du processus de consultation. Certains groupes diront qu'il n'y a pas eu pleine consultation sur le processus, et pourtant vous nous avez dit qu'il y avait eu deux paraphages de l'Accord. Il a été paraphé, puis il y a eu un vaste processus de consultation. Est-ce que ce processus, après le paraphage du projet de loi, a englobé des non-Autochtones, et aussi d'autres Premières nations de la région? Est-ce que c'était six mois?

**M. Zoe :** Après le premier paraphe, des avis publics ont paru dans les journaux des Territoires afin d'inviter les gens qui souhaitaient être consultés individuellement ou en privé. Des consultations ont été menées avec différents groupes d'intérêt, tels que la Chambre des mines, la Chambre de commerce, les municipalités, les pourvoyeurs et d'autres groupes d'intérêt de la région.

Nous avons consulté les Premières nations et des ministères du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest avant d'ouvrir le processus aux particuliers dans le cadre d'un forum public. Nous avons loué une grande salle avec les deux autres parties, tous les membres des équipes sont venus et tous ceux qui désiraient faire un exposé ou poser des questions ont pu le faire. La réunion a été enregistrée, transcrite, et rendue publique. Au bout des six mois, nous avions amassé une énorme pile de documents.

**Le sénateur Christensen :** Avez-vous noté des changements après ces six mois?

**M. Zoe :** Des améliorations au niveau de la clarté et de la citoyenneté du peuple tlicho ont été observées.

**Le sénateur Léger :** J'ai déjà rencontré plusieurs Autochtones qui sont des modèles d'inspiration, mais c'est la première fois que je rencontre une communauté qui est un modèle en soi. Le fait que vous vous soyez déplacés en si grand nombre et que vous veniez de si loin le dénote parfaitement. Certes, les mots sont importants, mais votre présence est quasiment sacrée.

D'après vos propos, je peux entrevoir une vision des choses qui, chez vous, est ancrée dans vos racines. Ce sont des stratégies, la passion et beaucoup de courage qui vous permettent d'avancer étape par étape. Compte tenu de votre conception de la vie, je crois que ces négociations reposent sur des principes qui, selon moi, n'existent pas toujours. J'ai été renversée de vous entendre parler d'accords de coexistence avec les animaux. Cela prouve que votre présence ici est profonde et sincère.

Vous avez fait de l'excellent travail, surtout quand on pense que vous avez permis à des gens comme vous et moi d'aborder le processus de près et de le comprendre. Toutes mes félicitations.

**Le sénateur Watt :** Notre séance d'aujourd'hui a lieu dans la salle des sénateurs et des peuples autochtones.

I have been in your shoes before in dealing with modern treaty agreements, and I know it is not easy. The process takes time. I will not put many questions to you, because I know what you are going through. You are probably living through the same kind of arrangement that I lived through for the last number of years before I became a senator. As you, I was an activist and negotiator for the Inuit of the Eastern Arctic in Nunavik. I could say that we were the first ones who came up with a modern treaty agreement, back in 1975.

Leading up to 1975, I remember the number of things that I had to go through, along with my people, including the times that I appeared before committees like this one. I was not encouraged by some of the questions that were asked of me, so I will not do that to you. You will have to live with the agreement, implement it, and answer to your people. No one else has to do that.

I congratulate you for the hard work that you have put in and the success that has come out of it. I know that you are not happy with everything that you have received to date. We are never completely satisfied, but time goes on. There will be a time to make changes, perhaps in the year ahead, to the things that you did not get today. You can continue to tackle those matters in the years to come. That is how we dealt with it.

I congratulate all of your people here with us today. I had to do that at one time, knowing that there was a slight problem ahead in appearing before the committees. However, it is necessary to show your people that you are serious. You have done that. You have illustrated to the committee that you mean business, you are serious, and you are planning to implement this agreement.

I have one question. The House of Commons has already passed this legislation. Now, it has to be passed by the Senate. After that, will the territorial government, which can enact statutes under the jurisdiction that has been delegated to them by the federal government, pass legislation to enact certain parts of this agreement?

How will the territorial government, in the years ahead, help to you implement the provisions of this agreement, recognizing, of course, that the Government of Canada will have certain obligations under this proposed legislation? Will that create a problem? You will run into that in the future. As you know, only two levels of governments are recognized in this country. You are not creating a third level of government. You and I know what that means.

Does the territorial government have to pass a bill that will give effect to this agreement, or will that be done by so-called umbrella legislation by the federal government?

**Mr. Salter:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Zoe has asked me to answer that question. The agreement is structured in such a way that the territorial government is required to pass legislation giving effect to the agreement, and declaring it having the force of law. They have done that. That was passed by their legislature. The agreement also requires them to pass two other bills. One is to give effect to what we call Chapter 8, "Establishment of Tlicho

Comme vous, j'ai déjà eu à négocier des traités modernes et je sais que ce n'est pas facile. C'est un long processus. Je ne vous poserais pas trop de questions, puisque je sais très bien ce que vous vivez. Vous vous retrouvez probablement dans la même situation que moi au cours des années précédant mon élection au Sénat. Comme vous, j'étais activiste et négociateur pour le compte des Inuits de l'Arctique de l'Est du Nunavik. Je pourrais dire que nous avons été les premiers à proposer un traité moderne en 1975.

Avant d'y parvenir, je me rappelle qu'on a dû surmonter bien des obstacles, mon peuple et moi, comme toutes les fois où j'ai dû parler devant des comités comme celui-ci. Certaines des questions qui m'étaient posées alors n'étaient pas très encourageantes et c'est pourquoi je ne vais pas vous les poser à mon tour. Vous et personne d'autre devrez vous accommoder de l'accord, le mettre en oeuvre et en rendre compte auprès de votre peuple.

Je vous félicite pour tout le travail que vous avez accompli et pour les résultats positifs obtenus. Je sais que vous n'êtes pas satisfait de tout ce qui vous a été accordé jusqu'à présent; on ne l'est jamais vraiment, mais il faut laisser le temps faire son oeuvre. Il viendra un moment peut-être même au cours de cette année où des changements pourront être apportés et où vous pourrez obtenir ce que vous n'avez pu obtenir aujourd'hui. Vous pouvez continuer à vous attaquer à ces problèmes dans les années à venir; c'est ce que nous avons fait.

Je félicite aussi ceux des vôtres qui se sont joints à nous aujourd'hui. J'ai déjà eu à le faire, sachant qu'il ne serait pas facile de témoigner devant les comités. Cependant, vous devez montrer à votre peuple que vous prenez votre rôle au sérieux, et vous l'avez fait. Vous avez prouvé au comité que vous voulez aller de l'avant et que vous prévoyez mettre en oeuvre cet accord.

J'ai une question à vous poser. La Chambre des communes a déjà adopté cette loi et c'est maintenant au Sénat de le faire. Après cela, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest — qui peut promulguer des mesures législatives relevant de la compétence qui lui a été conférée par le gouvernement fédéral — adoptera-t-il une loi pour édicter certaines parties de cette entente?

Comment le gouvernement territorial, dans les années à venir, vous aidera-t-il à mettre en application les dispositions de cet accord, en reconnaissant bien sûr que le gouvernement du Canada devra remplir certaines obligations en vertu du projet de loi? Cela créera-t-il un problème? Vous aurez à faire face à cette situation. Comme vous le savez, on ne reconnaît que deux ordres de gouvernement dans ce pays. Vous ne constituez pas un troisième ordre. Nous savons tous deux ce que cela veut dire.

Le gouvernement territorial devra-t-il adopter un projet de loi pour mettre en vigueur cet accord, ou cela se fera-t-il par une loi générale du gouvernement fédéral?

**M. Salter :** Je vous remercie, monsieur le président. M. Zoe m'a demandé de répondre à cette question. L'accord est structuré d'une telle façon que le gouvernement territorial doit en effet adopter un projet de loi pour mettre en oeuvre l'accord et le déclarer comme ayant force de loi. D'ailleurs, c'est chose faite. L'accord exige l'adoption de deux autres projets de loi. Le premier met en vigueur ce que nous appelons le chapitre 8, intitulé «



Community Governments." That bill has been introduced in the House, it has gone through the procedure, and it has been enacted by the legislature of the Northwest Territories.

They are required to enact one other law. That was mentioned when Premier Handley was here. It would be an act to give effect to what we have put in our separate agreement called the Intergovernmental Services Agreement, to establish a new agency that will succeed the existing agency that handles the health, social services and education within the Tlicho communities. I am only stating what the premier said, which was that that bill has been through the consultation process, the committee process, is being introduced into the Northwest Territories legislature this month and he expects its speedy passage.

Your experience, of course, tells you that it is the federal legislation that gives birth to all of these different bills because, when the federal legislation is declared effective, that automatically declares effective the territorial legislation. Our confidence comes from the fact that we negotiated a three-party implementation plan that all three parties have signed and are obligated to carry out, including all of the financial elements that are required.

With all respect, Mr. Chairman, to the experience in this Senate, it was the experience of the earlier claims, particularly in James Bay, Nunavik, that led us to follow this path in an effort to avoid some of the problems that had been experienced before.

We are also cognizant of what the Auditor General has said concerning implementation. We are confident that we have set up a structure that allows for that.

In effect, this agreement is a land claim and self-government agreement combined, and this is the first time that the Government of the Northwest Territories has signed on as a party to such an agreement. In the previous land claims respecting the Gwich'in, the Sahtu and the Inuvialuit, the Government of the Northwest Territories was there as part of the federal team observers. I always thought that was a colonial approach. This is the first time that they have signed as a party to an agreement. They are not just dragging on the coattails of the federal government and we would encourage the Parliament of Canada to let them continue in that role. They are full parties, equal to the federal government and to the Tlicho, and they have to act that part.

**Senator Watt:** I agree with what has been said by legal counsel. This is a one-of-a-kind agreement that is supported by the territorial government. As a committee we should try to expedite the bill by reporting it back to the Senate chamber and pass it as quickly as possible, so that people can go home with clear minds and begin implementing the provisions of this agreement.

**Senator St. Germain:** My question refers to the Indian Act. I have two pet peeves in my life, the lack of proper education for Aboriginal peoples and the paternalistic position that the Department of Indian Affairs and Northern Development has

Établissement des gouvernements communautaires Tlicho ». Ce projet de loi a été présenté à la Chambre, a suivi la procédure et a été édicté par l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest.

Il reste une loi à édicter, comme l'a mentionné le premier ministre Handley. Elle mettra en vigueur notre accord distinct, appelé l'entente de services intergouvernementaux, visant à créer un nouvel organisme qui gèrera les soins de santé, les services sociaux et l'éducation dans les communautés tlichos. Je ne fais que reprendre les propos du premier ministre, c'est-à-dire que le projet de loi est passé par le processus de consultation, a été examiné par le comité et sera déposé devant l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest ce mois-ci et qu'il devrait être rapidement adopté.

Bien sûr, d'après votre expérience, vous savez que ce sont les lois fédérales qui donnent lieu à tous ces projets de loi, parce que lorsqu'elles sont en vigueur, les lois territoriales le deviennent automatiquement. Nous sommes pleins d'espoir grâce à la négociation d'un plan trilatéral de mise en œuvre signé par les trois parties, lesquelles sont donc tenues de remplir leurs engagements, ce qui inclut les éléments financiers nécessaires.

Avec tout le respect que je dois au savoir du Sénat, monsieur le président, c'est l'expérience des demandes précédentes, particulièrement celle concernant la Baie James, au Nunavik, qui nous a conduit à suivre ce chemin en espérant éviter certains problèmes auxquels nous avons fait face par le passé.

Nous sommes aussi au fait de ce qu'a dit la vérificatrice générale à propos de la mise en œuvre et sommes convaincus d'avoir créé la structure voulue pour la réaliser.

En fait, cet accord est à la fois une revendication territoriale et une entente d'autonomie gouvernementale, et c'est la première fois que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a signé en tant que partie. Lors des revendications territoriales précédentes, faites par les Gwich'in, les Sahtus et les Inuvialuits, les représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest faisaient partie des observateurs de l'équipe fédérale. J'ai toujours pensé que c'était une approche colonialiste. Ils sont signataires d'un accord pour la première fois et ne sont donc plus dans l'ombre du gouvernement fédéral; nous encourageons le Parlement du Canada à les laisser jouer ce rôle. Ils participent pleinement aux négociations, d'égal à égal avec le gouvernement fédéral et les Tlichos, et cette place leur revient de plein droit.

**Le sénateur Watt :** Je suis d'accord sur ce que dit le conseiller juridique. C'est un accord exceptionnel, appuyé par le gouvernement territorial. Le comité devrait tenter d'accélérer l'adoption du projet de loi en le renvoyant à la salle du Sénat pour l'adopter le plus rapidement possible. Ainsi, les intérêts rentreront chez eux, l'esprit tranquille, et pourront commencer à mettre en œuvre les dispositions de cet accord.

**Le sénateur St. Germain :** Ma question renvoie à la Loi sur les Indiens. J'ai deux bêtes noires : le manque d'éducation adéquate chez les peuples autochtones et l'attitude paternaliste que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a toujours

always taken towards our Aboriginal peoples. What portion of your lives will be governed by the Indian Act, if any, after this agreement is passed?

**Mr. Zoe:** The Indian Act will no longer apply.

**Senator St. Germain:** In any way, shape or form?

**Mr. Zoe:** Except what describes what an Indian is, because there are rights attached to that. Generally, the rest of the Indian Act would cease to apply.

**Senator St. Germain:** That is it in a nutshell. I, like Senator Watt, have sat here and listened to many delegations. Hopefully, implementation will not be an obstacle in your course, because the federal government — and I am not being partisan in that I am referring to both Conservative and Liberal governments — has entered into agreements and implementation has been a real challenge. Hopefully that will not happen in this case.

I would like to thank all of you for coming and for your excellent presentation. I would also think you for briefing us privately and for the efforts that all of your people, especially your young people, have made. I am thinking specifically of those young people who will replace you and will be appearing before senators much younger than myself, I hope, in the future. God bless you all. Thank you.

**The Chairman:** This is the last time we will be seeing the Tlicho delegation, so I want to commend you for the work that has been put into this agreement. In the Northwest Territories we have a long history of development, and the Tlicho agreement, in part, is a culmination of the progress that peoples in the North have made on every aspect — government, economics, politics and culture.

It was only in the mid 1960s that the territorial government of the Northwest Territories was formed. Eventually, the territorial council was set up and many people such as James Washee, myself and others, were elected to the territorial council and Legislative Assembly. A great deal of progress has been made.

I think it is quite remarkable that a person such as myself has become a senator.

With the hard work of the chiefs and many people in the small communities, you have now gone one step further towards establishing your own government. It is remarkable. I just commend all of you.

We will be holding another meeting tomorrow evening at 6:15 p.m. We will be hearing from the Assembly of First Nations, AFN. Billy Erasmus, a former President of the Dene Nation in the North, will be making a presentation.

We will also hear from the Metis representatives. I am cognizant that many Metis people who have been part of the ratification process have signed up, but a few do feel that they have been left on the outside. We will hear from them.

If senators then agree that our meetings have been conclusive, then at the end of hearing tomorrow evening, we will proceed to clause-by-clause consideration with a view to reporting the bill.

adoptée envers les peuples autochtones. En quoi, le cas échéant, serez-vous régis par la Loi sur les Indiens après l'adoption de cet accord?

**M. Zoe :** La Loi sur les Indiens ne sera plus en vigueur.

**Le sénateur St. Germain :** Absolument pas?

**M. Zoe :** Uniquement pour ce qui est de la définition d'Indien vu que des droits y sont rattachés. Généralement, le reste de la Loi sur les Indiens ne serait plus en vigueur.

**Le sénateur St. Germain :** C'est ça, en résumé. Le sénateur Watt et moi siégeons ici depuis un certain temps et avons entendu de nombreuses délégations. J'espère que la mise en oeuvre de cet accord ne représentera pas un obstacle pour vous, parce que le gouvernement — et je n'essaie pas de prendre le parti de qui que ce soit vu que je parle autant des gouvernements conservateurs que libéraux — a conclu des accords dont la mise en oeuvre s'est révélée ardue. J'espère que ce ne sera pas le cas ici.

Je voudrais tous vous remercier de votre présence et de votre excellent exposé. Merci également de nous avoir informés en privé des efforts que vous avez déployés, particulièrement les jeunes. Je pense notamment aux jeunes qui vous remplaceront et qui témoigneront à l'avenir devant des sénateurs beaucoup plus jeunes que moi, j'espère. Que Dieu vous bénisse tous. Merci.

**Le président :** Comme c'est la dernière fois que nous voyons la délégation tlicho, j'aimerais vous féliciter du travail que vous avez accompli pour aboutir à cet accord. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le développement fait partie intégrante de notre longue histoire, et l'accord conclu avec le peuple tlicho est, en partie, le point culminant des progrès accomplis par les peuples du Nord sur les plans gouvernemental, économique, politique et culturel.

C'est seulement vers 1965 que s'est formé le gouvernement territorial des Territoires du Nord-Ouest. En fin de compte, le conseil territorial a été établi et beaucoup de gens comme James Washee, moi-même et d'autres, ont été élus au conseil territorial et à l'assemblée législative. Il y a eu énormément de progrès.

Je trouve assez remarquable que quelqu'un comme moi soit devenu sénateur.

Grâce au travail acharné des chefs et de nombreuses personnes dans les petites collectivités, vous avez franchi une étape de plus vers l'établissement de votre propre gouvernement. C'est remarquable. Je vous félicite tous.

Nous tiendrons une autre réunion demain soir à 18 h 15, au cours de laquelle nous entendrons des représentants de l'Assemblée des Premières nations, l'APN. Billy Erasmus, ancien président de la nation dénée dans le Nord, fera un exposé.

Nous entendrons aussi des représentants métis. Je sais que la plupart des peuples métis qui ont fait partie du processus de ratification ont adhéré à l'accord, mais certains pensent avoir été mis de côté. Nous entendrons ce qu'ils ont à dire.

Si les sénateurs sont d'avis que nos réunions se sont révélées concluantes, à la fin de la séance demain soir, nous procéderons à l'examen article par article en vue de faire rapport du projet de loi.

We may then have third reading sometime next week. That is the planned agenda. I would welcome all of you again tomorrow evening to our committee meeting. I hope you have a good time here in Ottawa.

I would mention in closing that our Senate committee is undertaking a study of why some Aboriginal peoples succeed in business and others struggle. We want to consider the elements that make Aboriginal people succeed. We will be travelling to Yellowknife to meet with some of your representatives and to hear about your engagement, your involvement, and your partnership in business in the North. We look forward to seeing some of you again in the North. Of course, we cannot go to the North and not see a diamond mine. We will be doing that, too.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, February 9, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-14, to give effect to a land claims and self-government agreement among the Tlicho, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada, to make related amendments to the Mackenzie Valley Resource Management Act and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:25 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome. We will begin with a Tlicho prayer. Please stand.

(Prayer in Tlicho by Mr. Phillip Husky)

**The Chairman:** This evening we will hear from Mr. Bill Erasmus from the Assembly of First Nations and the Northwest Territories. Mr. Erasmus was for many years the President of the Dene Nation in the North. I understand that the Grand Chief of the Assembly of First Nations, Mr. Phil Fontaine, will also be here in a few minutes, with legal counsel for the AFN.

Before we proceed, I will introduce members of the committee, who are Senator Buchanan, from Nova Scotia; Senator Watt, from Northern Quebec; Senator Christensen, from Yukon; Senator Léger, from New Brunswick; and Senator St. Germain, from British Columbia.

Mr. Erasmus, please proceed.

**Mr. Bill Erasmus, Northwest Territories Regional Chief, Assembly of First Nations:** I am the regional chief for the Assembly of First Nations in the Northwest Territories. As the Chairman said, our national chief and staff are on the way. I would prefer to wait for them before I begin. We had sent

La troisième lecture se fera sans doute au cours de la semaine prochaine. C'est ce qui est au programme. J'aimerais vous inviter encore demain soir pour notre réunion du comité. J'espère que vous passerez de bons moments à Ottawa.

En conclusion, j'aimerais indiquer que notre comité sénatorial fait une étude afin de connaître les raisons pour lesquelles certains peuples autochtones réussissent en affaires et d'autres non. Nous voulons examiner les éléments qui expliquent pareille réussite. Nous nous rendrons à Yellowknife pour rencontrer quelques-uns de vos représentants qui nous informeront de votre engagement, de votre participation et de vos partenariats d'affaires dans le Nord. Nous avons hâte de revoir certains d'entre vous dans le Nord. Bien entendu, nous ne pouvons pas aller dans cette région sans visiter une mine de diamants, c'est au programme.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 9 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-14, Loi mettant en vigueur l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale conclu entre le peuple tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada et modifiant la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie et d'autres lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 18 h 25 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue. Nous allons commencer par une prière tlicho. Veuillez vous lever.

(La prière est dite en tlicho par M. Phillip Husky)

**Le président :** Ce soir, nous allons entendre le témoignage de M. Bill Erasmus, de l'Assemblée des Premières nations et des Territoires du Nord-Ouest. M. Erasmus a été, pendant de nombreuses années, le président de la Nation dénée dans le Nord. Je crois que le grand chef de l'Assemblée des Premières nations, M. Phil Fontaine, sera également des nôtres dans quelques minutes et qu'il sera accompagné du conseiller juridique de l'APN.

Avant de commencer, je vais vous présenter les membres du comité qui sont le sénateur Buchanan, de Nouvelle-Écosse, le sénateur Watt, du nord du Québec, le sénateur Christensen, du Yukon, le sénateur Léger, du Nouveau-Brunswick et le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique.

La parole est à vous, monsieur Erasmus.

**M. Bill Erasmus, chef régional des Territoires du Nord-Ouest, Assemblée des Premières nations :** Je suis le chef régional de l'Assemblée des Premières nations dans les Territoires du Nord-Ouest. Comme l'a dit le président, notre chef national et ses adjoints arriveront bientôt et je préférerais attendre qu'ils soient là



copies of our presentation to the committee, but I apologize that they are not here on the table.

**The Chairman:** Mr. Erasmus, you were President of the Dene Nation for a number of years in the Northwest Territories. It would be useful and interesting to hear about events that have led to the Tlicho's achievements in respect of the land claims agreement. That would be good background information for the committee.

**Mr. Erasmus:** Thank you for the opportunity to speak. I will not go to the actual script that I had prepared. This exercise is beneficial. I had been thinking about the great deal of history that exists between the Dene and the Crown. Our people became organized, and you heard about that part of the history from the Tlicho leaders yesterday. They talked about how they organized themselves by following the lead of some of their very great leaders, Monfwi and Bruneau. In the Northwest Territories, we were under the impression that we had a peace and friendship treaty with the Crown and that we had not surrendered any of our rights, liberties or privileges.

Our people entered into treaties in 1899, 1900, 1921 and 1922. We stayed close to the land and continued to live our way of life. It was not until quite a bit later, after the Second World War when the economy began to change worldwide and we needed more assistance from Canada, that we realized that Canada had a different version of the treaty. Our understanding was that our rights were intact such that we were to live our lives as we always had. We found out that the treaty version that Canada had was different. It stated that we had given up our land and rights, and that we were subjects of the Crown.

We had to organize ourselves, and we were fortunate that we had people in the room like James Washee, who belonged to the first generation of people to become organized and to speak out in favour of the rights that we knew had always existed.

Then the chiefs got together and went before the Canadian courts, who ruled in our favour. They said that, indeed, our rights were still intact. It helped to mould history. The *Calder* case in British Columbia in the early 1970s and the *Powley* case proved that we still had rights and they forced Canada to deal with us. At that time, the policy for land claims began. The Dene people were the only ones invited to the table with existing treaties, and we were asked to try to clarify them.

From the early 1970s to now, the Tlicho have been able to clarify those treaties. It has taken a long time, and that is why there is so much excitement to be in at the final stages of their agreement.

pour commencer. Nous avons envoyé des exemplaires de notre mémoire au comité, mais ils ne sont malheureusement pas ici, sur la table, et je m'en excuse.

**Le président :** Monsieur Erasmus, vous avez été le président de la Nation dénée pendant un certain nombre d'années dans les Territoires du Nord-Ouest. Il serait utile et intéressant pour nous de vous entendre parler des événements qui ont permis au peuple tlicho d'obtenir un accord sur certaines revendications territoriales. Cette description du contexte serait utile au comité.

**M. Erasmus :** Merci de m'avoir donné la parole. Je ne vais pas lire le texte que j'avais préparé. C'est un exercice bénéfique. J'ai réfléchi à la longue histoire des relations entre les Dénés et la Couronne. Notre peuple s'est organisé, comme les dirigeants du peuple tlicho vous l'ont expliqué hier. Ils vous ont dit comment ils s'étaient organisés sous la direction de très grands chefs comme Monfwi et Bruneau. Dans les Territoires du Nord-Ouest, nous pensions que nous avions conclu un traité de paix et d'amitié avec la Couronne et que nous n'avions cédé aucun de nos droits, libertés ou privilèges.

Notre peuple a conclu des traités en 1899, 1900, 1921 et 1922. Nous sommes restés attachés à notre territoire et nous avons poursuivi notre façon de vivre. C'est seulement plus tard, après la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'économie a commencé à changer à l'échelle du monde entier et que nous avons eu besoin d'une aide plus importante du Canada que nous avons constaté que le Canada avait une interprétation différente du traité. Nous pensions que nos droits étaient intacts et que nous allions continuer à vivre comme nous l'avions toujours fait. Nous nous sommes rendu compte que le Canada avait une version différente du traité. Selon cette version, nous avions renoncé à nos terres et à nos droits et nous étions des sujets de la Couronne.

Nous avons dû organiser notre action et nous avons eu la chance d'avoir parmi nous des gens comme James Washee, qui se trouve dans la salle et qui a fait partie de la première génération qui s'est organisée pour défendre les droits que nous savions être toujours les nôtres.

Les chefs se sont ensuite réunis et sont allés devant les tribunaux du Canada qui ont tranché en notre faveur. Ils ont dit qu'effectivement nos droits étaient toujours intacts. Ces décisions ont influé sur le cours de l'histoire. Les jugements rendus dans l'affaire *Calder*, en Colombie-Britannique, au début des années 70 et dans l'affaire *Powley* ont prouvé que nous avions toujours des droits et ont forcé le Canada à négocier avec nous. C'est alors que la politique à l'égard des revendications territoriales a été mise en place. Les Dénés sont les seuls qui ont été invités à la table de négociation avec des traités existants et on nous a demandé d'aider à les clarifier.

Depuis le début des années 70, le peuple tlicho a pu clarifier ces traités. Cela a pris beaucoup de temps et c'est pourquoi nous nous réjouissons tellement d'en être arrivés à l'aboutissement des accords.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Erasmus. I welcome the Grand Chief, Mr. Phil Fontaine, to the committee as well as Senator Gustafson, who is from Saskatchewan. The country is well represented this evening.

Mr. Fontaine, please proceed with your presentation.

**Mr. Phillip Fontaine, National Chief of the Assembly of First Nations:** I apologize for being late, but I listened with great interest to the words being spoken by my colleague Regional Chief Erasmus. There is nothing that was said that I disagree with. I support all of what he said wholeheartedly, but I wish the indulgence of the committee here to read into the record my presentation.

Thank you for the opportunity to make a presentation here this evening on what is a historic occasion for us all. As you know, and I apologize for the pronunciation here, the Tlicho have worked very hard to get to this point. They have done their homework and their government has already passed into the law the agreement as it is written. We know the Crown in right of Canada has also worked very hard to get to this point. The Government of the Northwest Territories has also done its work as it continues to pass legislation for the effective date to be realized.

As stated earlier, this treaty was dealt with a little differently. After first initialling, it was opened up to the general public for debate. It was then initialled once again, a practice never heard of before in the history of Canada. One might say this is parliamentary democracy at its best. Therefore, the Tlicho have had to wait longer than usual for final assent.

This historic treaty application recognizes certain significant factors. For example, this agreement signifies two autonomous entities coming together, in peace and as allies, to better the country we know as Canada. As the Senate has stated in earlier sessions, it is obvious that everyone wins. The outcome is the establishment of rules and authorities that provide for economic and political stability in that particular part of the world, the Dene homeland. This agreement re-enforces the reality that First Nations are a founding entity that entrenches their place in the Constitution Act 1982 and solidifies section 35. It gives full expression to the reality that the Dene-Tlicho elders have always expressed.

This brings us to the question of "third order of government," which was a term that was questioned by this committee when the Honourable Minister Andy Scott appeared last week. This confusing term does not help anyone. The term is similar to "third party interests." It is a term which messes up the Dene. There are only two parties in this instance, the Tlicho under section 35 and the Crown in right of Canada under section 91. The Government of the Northwest Territories, as you know, falls directly under section 91 of federal authority since it is not a province and has not acquired responsible government. In order to receive responsible government, or "province hood" it

**Le président :** Merci, monsieur Erasmus. J'ai le plaisir d'accueillir au comité le grand chef, M. Phil Fontaine, ainsi que le sénateur Gustafson, qui est de la Saskatchewan. Le pays est bien représenté ce soir.

Monsieur Fontaine, la parole est à vous.

**M. Phillip Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations :** Excusez-moi de mon retard, mais j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt les propos de mon collègue, le chef régional Erasmus. Je suis d'accord avec tout ce qu'il a dit. J'appuie de tout coeur toutes ses paroles, mais je demande au comité d'avoir l'indulgence de me permettre de lire mon mémoire.

Je vous remercie de m'offrir l'occasion de vous faire ici ce soir un exposé sur un événement qui revêt pour nous tous une importance historique. Comme vous le savez — excusez-moi pour la prononciation — les Tlichos ont travaillé très fort pour en arriver là. Ils ont fait ce qu'ils avaient à faire et leur gouvernement a déjà adopté l'Accord tel qu'il est libellé. Nous savons que le gouvernement du Canada a également travaillé très fort. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a, lui aussi, fait sa part et poursuit l'adoption de la législation requise pour que l'Accord entre en vigueur à la date prévue.

Comme on l'a dit, ce traité a été abordé d'une façon assez particulière. Après une première ratification, il a fait l'objet d'un débat public. Il a alors été ratifié une nouvelle fois, ce qui ne s'était encore jamais fait au Canada. On peut dire que c'est là un exemple de la démocratie parlementaire à son meilleur. Par conséquent, le peuple tlicho a dû attendre plus longtemps que d'habitude l'adoption définitive de cet accord.

Cette mise en oeuvre sans précédent d'un traité reconnaît certains facteurs importants. Par exemple, cet accord signifie que deux entités autonomes se sont alliées pour améliorer le pays que nous connaissons sous le nom de Canada. Comme le Sénat l'a déclaré au cours de sessions antérieures, il est évident que tout le monde en sort gagnant. Cet accord met en place des règles et des pouvoirs qui assureront la stabilité économique et politique de cette région du monde qu'est le territoire déné. Il confirme que les Premières nations sont une entité fondatrice et renforce leur place dans la Loi constitutionnelle de 1982 en consolidant l'article 35. Il exprime pleinement la réalité que les Anciens du peuple déné et tlicho ont toujours exprimée.

Cela m'amène à la question du « troisième palier de gouvernement », une expression sur laquelle le comité a posé des questions lorsque le ministre, l'honorable Andy Scott, a comparu la semaine dernière. C'est une expression qui sème la confusion. C'est comme l'expression « intérêts des tierces parties ». Cela fait du tort aux Dénés. Il y a seulement deux parties en cause, le peuple tlicho, en vertu de l'article 35 et Sa Majesté du chef du Canada, en vertu de l'article 91. Comme vous le savez, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest relève directement du pouvoir fédéral en vertu de l'article 91 étant donné qu'il ne s'agit pas d'une province et qu'il n'a pas acquis le statut de

must receive consent from the Dene as proven during the Charlottetown discussion in the early 1990s.

The Canadian federal system allows for three orders of government that include the federal, provincial and municipal order of government that is really delegated government from the provinces. This agreement to which we have referred is not that. This treaty enhances Confederation as it should have been in the first instance. We know the rights, privileges and liberties of the Tlicho are inherent and do not derive from the Constitution Act of 1982. They are by nature inextinguishable rights that the Crown has no authority to take away.

In other words, the Constitution Acts of 1982 were designed to provide legal and constitutional protection and avenues to express the rights of the Dene through existing processes in Canada, not barriers, impediments or burdens before our societies. The property rights and territorial integrity remains intact. Therefore, Dene laws are recognized and implemented and will reciprocate the Crown. The treaty articles and provisions must be taken seriously and implemented to the fullest, as discussed by the Auditor General in recent reports to this government. Otherwise, the many efforts of the parties involved will be in vain.

**Mr. Erasmus:** Mr. Chairman, we have decided to "tag team," so I will read the rest.

This international instrument includes offshore rights within Treaty 11, designed to promote and protect this country as applied in the October 7 Royal Proclamation of 1763. The Tlicho are part of Treaty 11, and it extends north to the Beaufort Sea. In closing, the Assembly of First Nations wishes to congratulate the parties and encourage this committee to move swiftly to clause-by-clause reading.

Finally, on a matter that respects the federal Crown, it is important to make mention that the original terms to negotiate and express the Dene interests, in this instance the Tlicho, were established in the early 1970s. After Judge Morrow ruled that Treaties Nos. 8 and 11 were indeed peace and friendship treaties that included an economic interest in their land in the famous *Paulette* case, the federal government then entered into contact with the Dene Nation as the principals. At that time, the Crown and all of the Dene communities were involved.

This original agreement, under the leadership of Prime Minister Trudeau and Indian Affairs Minister Jean Chrétien, provided a financial grant to the Dene to be at the table. Part of this agreement required the Dene to prove their traditional land use and occupancy, which they had to do.

At the time of winning the court case, the original agreement was that the Dene were not provided loans but given a grant to get themselves organized, and get all of their negotiations, and so on, done. Over time, this financial agreement between the Tlicho

gouvernement responsable. Pour acquérir ce statut ou celui de province, il doit obtenir le consentement des Dénés comme cela a été démontré lors des discussions de Charlottetown, au début des années 90.

Le système fédéral canadien prévoit trois paliers de gouvernement qui sont le gouvernement fédéral, le gouvernement des provinces et les gouvernements municipaux lesquels sont, en réalité, une forme de gouvernement délégué par les provinces. Cela n'a rien à voir avec l'Accord dont nous parlons. Ce traité fait de la Confédération ce qu'elle aurait dû être dès le départ. Nous savons que les droits, les privilèges et les libertés du peuple tlicho sont inhérents et ne découlent pas de la Loi constitutionnelle de 1982. Ce sont des droits inaliénables que la Couronne n'a pas le pouvoir d'enlever.

Autrement dit, la Loi constitutionnelle de 1982 a été conçue pour accorder une protection juridique et constitutionnelle ainsi que des moyens d'exprimer les droits des Dénés dans le cadre des processus existants au Canada et non pas comme une barrière, comme un obstacle ou un fardeau pour nos sociétés. Le droit de propriété et l'intégrité territoriale demeurent intacts. Par conséquent, les lois dénées sont reconnues et mises en oeuvre et sont reliées aux lois de la Couronne. Les articles et les dispositions du traité doivent être prises au sérieux et pleinement appliquées comme la vérificatrice générale l'a fait valoir dans de récents rapports au gouvernement. Autrement, les nombreux efforts déployés par les parties en cause auront été inutiles.

**M. Erasmus :** Monsieur le président, comme nous avons décidé de faire équipe, je vais lire la suite.

Cet instrument international comprend les droits extracôtiers reconnus dans le traité n° 11 qui visait à promouvoir et protéger ce pays comme le prévoyait la Proclamation royale du 7 octobre 1763. Les Tlichos sont partie au traité 11 qui s'applique au territoire au nord de la mer de Beaufort. Pour conclure, l'Assemblée des Premières nations souhaite féliciter les parties et invite le comité à passer rapidement à l'étude du projet de loi article par article.

Enfin, en ce qui concerne la Couronne fédérale, il est important de mentionner que les modalités des négociations concernant les intérêts des Dénés, et maintenant des Tlichos, ont été établies au début des années 70. Le juge Moreau ayant déclaré, dans la célèbre affaire *Paulette*, que les traités n°s 8 et 11 étaient effectivement des traités de paix et d'amitié qui comprenaient des intérêts économiques sur les terres, le gouvernement fédéral avait alors contacté la Nation dénée. La Couronne et toutes les communautés dénées ont participé à ces négociations.

L'accord initial conclu sous la direction du premier ministre Trudeau et du ministre des Affaires indiennes, Jean Chrétien, accordait une subvention aux Dénés pour leur permettre de participer aux négociations. L'entente prévoyait qu'ils devaient prouver leur utilisation et leur occupation traditionnelles des terres.

À l'époque où ils ont obtenu gain de cause, les Dénés devaient obtenir non pas un prêt, mais une subvention pour s'organiser et financer leurs négociations. Avec le temps, cette entente financière entre les Tlichos et le gouvernement fédéral a été modifiée



and the federal government was unilaterally changed by Canada. Therefore, what originally was a financial grant became a financial loan, requiring the Tlicho and other Dene within the Dene Nation to repay out of the financial components in their treaty. What happened is that, over time, because of policy and because of changes over the 30-year period, where we had originally begun with the financial loan, people were then asked to repay.

Mr. Chairman, as the past president and national chief of the Dene nation, it is my duty to bring this forth and ask that you petition this matter. The Tlicho and other Dene citizens who come before you must know and understand this part of history and their relationships with the government, and adhere to the original principals established that brought them to the table. We insist that the federal Crown honour their commitment and follow through as originally intended. The spirit and intent will guide the parties to a full understanding and implementation.

Thank you for your time and the opportunity to be present at this historic time in the history of our people.

Mr. Chairman, that constitutes our draft. If you have questions, we are prepared to answer them.

**The Chairman:** I want to thank you both, Mr. Fontaine and Mr. Erasmus, you're your presence. Your honour us with your presence. It is good that you can be here as leaders on the national scene representing and obviously speaking in support of the Tlicho people, who are here with their agreement.

With that, I will open the discussion to senators who wish to ask questions.

**Senator St. Germain:** I would again like to welcome, on behalf of the committee, the elders, the chiefs and the members of the Tlicho Nation who are here with us tonight.

It is an indication of the great interest that they have in this agreement, and certainly none of us, from a non-partisan point of view, are taking it lightly. Any questions that we are asking, we are asking for clarification, and possibly the clarifications that we establish here will assist in other negotiations for other groups of Aboriginal peoples who seek self-government and land claim settlements.

It is in that spirit that I would like to put the questions forward, and the first thing is that I think it was the Grand Chief who asked that we try to expedite this matter. We will do our best but I cannot make any promises, simply because of the complexities of personalities and the makeup of the Senate. Both the chairman and I have agreed that we will do everything we possibly can to make certain that we get on with the business of getting this bill through to Royal Assent.

A question that I have of you, Mr. Erasmus — as you know I have been up there in your territory, so I will throw a cat amongst the pigeons — when I went up to your country originally on Bill C-68, I think Nunavut got an injunction in regards to the gun

unilatéralement par le Canada. Par conséquent, ce qui devait être au départ une subvention, s'est transformé en prêt, ce qui a obligé les Tlichos et les autres Dénés de la Nation dénée à rembourser la partie financière de leur traité. Au fil des années, en raison de la politique adoptée et des changements survenus sur une période de 30 ans, on nous a demandé de rembourser le prêt contracté.

Monsieur le président, en tant que président sortant et chef national de la Nation dénée, j'ai le devoir de soulever cette question et de vous demander de présenter une requête à ce sujet. Les Tlichos et autres citoyens dénés qui viennent devant vous doivent connaître et comprendre cet épisode de l'histoire et de leurs relations avec le gouvernement et rester fidèles aux principes établis au départ pour les amener à négocier. Nous insistons pour que la Couronne fédérale honore ses engagements et donne suite à ses intentions initiales. L'esprit et la lettre de l'entente aideront les parties à en comprendre pleinement les modalités et à en assurer la mise en oeuvre.

Nous vous remercions de votre attention et de nous avoir permis de participer à ce moment historique dans l'histoire de notre peuple.

Monsieur le président, voilà qui termine notre exposé. Si vous avez des questions, nous sommes prêts à y répondre.

**Le président :** Je tiens à vous remercier tous les deux, monsieur Fontaine et monsieur Erasmus, pour votre présence. Votre présence nous honore. Il est bon que vous soyez ici en tant que chefs nationaux pour représenter le peuple tlicho et parler en son nom.

Sur ce, je vais ouvrir la discussion pour les sénateurs qui désirent poser des questions.

**Le sénateur St. Germain :** Je voudrais encore une fois, au nom du comité, souhaiter la bienvenue aux Anciens, aux chefs et aux membres de la Nation Tlicho qui sont ici avec nous ce soir.

Cela témoigne du vif intérêt qu'ils ont pour cet accord qu'aucun d'entre nous ne prend à la légère. Toutes les questions que nous posons visent à obtenir des éclaircissements et il se peut que les éclaircissements obtenus ici guident les négociations d'autres peuples autochtones qui désirent obtenir l'autonomie gouvernementale et le règlement de leurs revendications foncières.

C'est dans cet esprit que je formulerai mes questions. La première chose à laquelle je pense est que le grand chef nous a demandé d'essayer d'accélérer les choses. Nous ferons de notre mieux, mais je ne peux rien promettre en raison de la complexité des personnalités et de la composition du Sénat. Toutefois, le président et moi-même avons convenu de faire tout en notre pouvoir pour permettre à ce projet de loi d'obtenir la sanction royale.

Monsieur Erasmus — comme vous le savez, je suis allé dans votre territoire et je serai donc très direct — lorsque je suis allé visiter votre région au sujet du projet de loi C-68, je pense que le Nunavut avait obtenu une injonction à l'égard de l'enregistrement

registry. What has happened in your nation since I met with all your chiefs? Was it George that was chairing the meeting or was that you?

**Mr. Erasmus:** It was I.

**Senator St. Germain:** Do you have any comment on that legislation and how it has affected your people?

**Mr. Erasmus:** We had the meeting in Fort Providence, and you were one of the people who was working in conjunction with the AFN and other Aboriginal people in trying to secure people's rights. The answer might be long but I think I have to explain some of it.

The Northwest Territories, the Yukon and Alberta and other provinces were not in support of the legislation when it was passed. It was taken to court by those provinces, and the territorial government was a party to that litigation. The judgment at the time was interesting because the judge said that there are three components that ought to be looked into further. One was with respect to the Aboriginal peoples because of our treaties, which are valid because of the different agreements, because of our special nature, et cetera. The second one was the northern aspect, people in the North, how their living is different. Firearms legislation was not designed for people in the North, and that it was more a southern problem and they were trying to address that. The third one was to look at urban versus rural. The judgment said that.

In light of that, the Inuit, if I remember correctly, chose to take the matter to court and because they have specific provisions in their agreement about licensing, and so on, the judge ruled that it was a stay. There is an arrangement with the Inuit that they will not suspend the judgment so that they will not get arrested or be bothered by the enforcement officers.

In our instance, Mr. Fontaine was the national chief at the time. I was fortunate to have the firearms file, and we tried to work with Canada because we believed that we had a treaty and Aboriginal rights. If you look at our treaties, regardless of whether they are seen as oral treaties, or even the written versions, it is clear that we have a mode of life and that is not to be interfered with. That goes further in that, in the treaty, it also mentions that we get ammunition from the Crown. That signifies symbolically that our way of life of hunting, trapping, fishing, being on the land, having access to the land, must always continue.

With that in mind, we began to talk to Canada, and we wanted to get into an agreement where they would recognize that we have jurisdiction over that whole area, with firearms and so on. Our talks advanced to quite a degree but because of the instability, I guess, of the Canadian government — because we have gone through three different elections since then — it has been difficult to come up with an agreement. I do not mention that to imply that Canada is unstable, but as you know there have been a number of elections, and so we have been dealing with different ministers. We are at the point where the RCMP does not want to enforce either, because it costs a lot of money to do that.

des armes à feu. Que s'est-il passé dans votre nation depuis que j'ai rencontré tous vos chefs? Était-ce George qui présidait la réunion ou était-ce vous?

**M. Erasmus:** C'était moi.

**Le sénateur St. Germain:** Avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette loi et des conséquences qu'elle a eues pour votre peuple?

**M. Erasmus:** Nous avons tenu cette réunion à Fort Providence et vous étiez parmi les gens qui collaboraient avec l'APN et les autres peuples autochtones pour essayer de protéger nos droits. Ma réponse sera peut-être longue, mais je crois devoir expliquer un peu les choses.

Les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et l'Alberta, ainsi que d'autres provinces, n'appuyaient pas cette loi quand elle a été adoptée. Ces provinces ont contesté la loi devant les tribunaux et le gouvernement territorial a été partie au litige. Un jugement intéressant a été rendu, car le juge a déclaré qu'il y avait trois aspects à examiner de plus près. L'un concernait les peuples autochtones en raison de nos traités qui sont valides à cause des différents accords, en raison de notre nature particulière, et cetera. Le deuxième était l'aspect septentrional, le fait que les habitants du Nord ont un mode de vie différent. La Loi sur les armes à feu n'a pas été conçue pour la population du Nord. C'était davantage un problème pour les gens du Sud auquel on essayait de remédier. Le troisième aspect était la dimension urbaine par opposition à la dimension rurale. C'est ce que disait le jugement.

Suite à cette décision, les Inuits, si je me souviens bien, ont décidé de porter la question devant les tribunaux et comme l'accord qu'ils ont conclu contient des dispositions précises au sujet des permis, et cetera, le juge a ordonné une injonction. L'entente conclue avec les Inuits leur évite de se faire arrêter ou ennuyer par la police.

Dans notre cas, notre chef national à l'époque était M. Fontaine. J'ai eu la chance que le dossier des armes à feu me soit confié. Nous avons essayé de nous entendre avec le Canada parce que nous pensions avoir des droits issus de traités et des droits ancestraux. Si vous examinez nos traités, peu importe qu'il s'agisse de traités oraux ou écrits, il est évident que nous avions un certain mode de vie et qu'il devait être préservé. Le traité va encore plus loin, car il mentionne que nous obtenons nos munitions de la Couronne. Cela signifie symboliquement que notre mode de vie axé sur la chasse, le piégeage, la pêche, l'occupation de notre territoire et l'accès à notre territoire doit toujours être préservé.

Dans cet esprit, nous avons entamé des pourparlers avec le Canada dans le but de conclure un accord qui reconnaîtrait notre compétence dans tout ce domaine, y compris les armes à feu et le reste. Nos pourparlers ont progressé jusqu'à un certain point, mais à cause sans doute de l'instabilité du gouvernement canadien, étant donné qu'il y avait eu trois élections entre-temps, il a été difficile de parvenir à un accord. Je ne dis pas cela pour laisser entendre que le Canada est instable, mais comme vous le savez il y a eu un certain nombre d'élections et nous avons donc eu affaire à des ministres différents. Nous en sommes arrivés au point où la GRC ne veut pas non plus appliquer la loi parce

The understanding is that the legislation was not designed in conjunction with them. You know the rest. The headlines are telling us that it should have cost two million and it is now costing somewhere in the billions, so it is not working.

We have not come to an agreement. The RCMP has agreed to work with us. If we are out hunting, they will not come and try and confiscate our guns as long as safety is adhered to. We continue to practice as we have always done, which is to teach our young people at a young age how to use firearms and to be on the land.

**Senator St. Germain:** I think, Mr. Chairman, I deviated from the agreement. I think it is part of the agreement because of the ability to govern yourselves in the areas that concern you. If you recall, at the time my concern was not for the south. It was for our Aboriginal peoples right across the board and their ability to maintain their rights under section 35, and whatever rights they have that flow from 1763.

To get back to the agreement, at the first meeting I raised five items. They were that the agreement failed to achieve final settlement. In some ways, I think that is good. These are questions that came from the House of Commons as a result of a study that was done over there.

My main concern in regard to this legislation is with respect to the overlap situation. Overlap includes neighbouring tribes or neighbouring groups of Aboriginal peoples as well as the Metis situation. We had the Tlichos make a presentation to us and I think they have answered most of these questions, but I will ask you, Mr. Erasmus, who is from that area. You are very familiar with that area. With respect to the agreements — and apparently there are four overlap agreements that have been signed that go with this particular agreement. It was pointed out to us that the Metis had not been consulted, and the Metis brought that to our attention. We will hear from the Metis representative later. I would like to know what you are hearing about this aspect of it in your part of the country, Mr. Erasmus.

**Mr. Erasmus:** Did you say that the Metis were consulted?

**Senator St. Germain:** The Metis were consulted. Some of them came to us initially and said that they were not consulted. We have since heard that there has been certain consultation. There is litigation that is pending. It put the minister and the parliamentary secretary, Ms. Barnes, who is with us here this evening, in a complex situation in answering because the matter was before the court. Some information I received leads me to think that a committee of this nature has the right to probe into these issues regardless of whether they are before the courts.

I know you are familiar with the area, you are familiar with the people, and you are the best person to ask as to just what is taking place. Not to say that the grand chief does not know what is going on, but I think he is from Manitoba, where I am originally from.

que cela coûte très cher. Apparemment, cette loi n'a pas été conçue en collaboration avec elle. Vous savez le reste. Nous lisons dans les journaux que ce programme devait coûter 2 millions de dollars et que son coût se chiffre maintenant à plusieurs milliards. Par conséquent, cela ne marche pas bien.

Nous n'avons pas conclu d'entente. La GRC a accepté de travailler avec nous. Si nous chassons, elle ne viendra pas essayer de confisquer nos armes tant que nous respecterons les règles de sécurité. Nous continuons, comme nous l'avons toujours fait, d'enseigner à nos jeunes comment se servir des armes à feu depuis leur plus jeune âge.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur le président, je pense m'être écarté de l'Accord. Cette question s'y rapporte en raison de la capacité de se gouverner dans les domaines qui vous concernent. Comme vous vous en souviendrez, à l'époque, ce qui m'intéressait, ce n'était pas le Sud. C'étaient les droits ancestraux de tous nos peuples et leur capacité de préserver leurs droits en vertu de l'article 35 de même que les droits qui découlent du traité de 1763.

Pour en revenir à l'Accord, à notre première réunion, j'ai soulevé cinq questions. J'ai fait valoir que l'Accord n'offrait pas un règlement définitif. À certains égards, je pense que c'est une bonne chose. Ces questions ont été soulevées à la Chambre des communes à la suite d'une étude qui a été réalisée là-bas.

Ce qui m'intéresse surtout en ce qui concerne ce projet de loi, c'est la question du chevauchement. Il y a un chevauchement avec les tribus voisines ou les groupes autochtones voisins, et il y a aussi la situation des Métis. Les Tlichos nous ont présenté leur point de vue et je crois qu'ils ont répondu à la plupart de ces questions. Monsieur Erasmus, comme vous venez de cette région, je vais vous poser une question. Vous connaissez très bien la région. En ce qui concerne les accords, apparemment, il y a quatre accords qui se chevauchent et qui accompagnent l'accord qui nous intéresse maintenant. Les Métis nous ont signalé qu'ils n'avaient pas été consultés. Nous entendrons leur représentant plus tard. Je voudrais savoir ce que vous avez entendu dire à ce sujet dans votre région du pays, monsieur Erasmus.

**M. Erasmus :** Avez-vous dit que les Métis avaient été consultés?

**Le sénateur St. Germain :** Les Métis ont été consultés. Au départ, certains d'entre eux sont venus nous voir pour dire qu'ils n'avaient pas été consultés. Nous avons entendu dire, depuis, qu'il y avait eu certaines consultations. La cause est en instance. Cela a placé le ministre et la secrétaire parlementaire, Mme Barnes, qui se trouve parmi nous ce soir, dans une situation délicate pour répondre étant donné que l'affaire est devant les tribunaux. D'après certains renseignements que j'ai reçus, un comité comme celui-ci a le droit de soulever ces questions, même si elles sont devant les tribunaux.

Je sais que vous connaissez bien la région et sa population et que vous êtes le mieux placé pour nous dire ce qui se passe. Je ne veux pas dire que le grand chef n'est pas au courant de ce qui se passe, mais je crois qu'il vient du Manitoba dont je suis moi-même originaire.



**Mr. Fontaine :** I support Mr. Erasmus. I am here for moral support.

**Mr. Erasmus :** I thank you for having such confidence in me. I will have to remember that when we tackle the other agreements we still have before us.

**Senator St. Germain :** You have always been honest with me. There is no reason that that should not continue.

**Mr. Erasmus :** I appreciate that. I will give a little history because the way you put the question before me is really interesting.

We made mention of the land use study that was done between our people. We have always viewed ourselves as Dene. Anyone living in our part of the country is either Dene or not. It is very simple. What happened is that we had a long discussion amongst ourselves in the 1970s, and part of the 1980s, and after much discussion it was agreed that an individual is either a descendant or he is not a descendant, and you cannot sit somewhere on the fence. There are different ways to become a descendant. You can be adopted, you can marry in or you can marry out. Your eyes could be blue but you could still be a descendant. We have a whole method of defining who we are as Dene citizens.

The difficulty is that Canada, over the years, has divided our people. Canada designed an Indian Act that called some of our people Indians, and called some of us Metis, and called some of us half-breeds, and called us all sorts of other things, but we have survived, and we call ourselves Dene. One of the things that we did in the early 1970s was to insist that we be called that, because we are not Indians. Indians come from India and other places.

We had a declaration in Senator Sibbeston's hometown of Fort Simpson in 1975, I believe it was. I was living there at the time. I was working in the community and I remember quite well, I was in the hall when they did it. We passed the Dene declaration, and that declared that we were a nation of people. We were seeking self-determination, and we had the right to define ourselves.

There is a lot of history to that. Growing up, there was no such thing as Metis. We were the people. It was not until after the court cases that I mentioned that suddenly Canada asked us to say who we were: Are you Metis non-status? Are you Dene? What table are you at? We went through the struggle amongst our people and we decided to organize together. We had a Dene-Metis claim, and we had that until 1990 when Canada changed its policy. Rather than having all of us at the table, on November 7, 1990, the minister under the Mulroney administration insisted that we go regional. We had to break into five linguistic regional entities. This is the third regional entity that is coming before the Senate to get Royal Assent.

In terms of land use, what we did was prove that we were the occupants of the land from time immemorial. We got a sample of our people to put on maps where they always went, and rather

**M. Fontaine :** Je soutiens M. Erasmus. Je suis ici pour apporter mon appui moral.

**M. Erasmus :** Je vous remercie d'avoir autant confiance en moi. Il faudra que je m'en souviennne quand nous nous attaquerons aux autres accords qu'il nous reste à conclure.

**Le sénateur St. Germain :** Vous avez toujours été honnête avec moi. Il n'y a pas de raison pour que cela ne continue pas.

**M. Erasmus :** Je vous en remercie. Je vais retracer brièvement l'historique des événements, car la façon dont vous m'avez posé la question est assez intéressante.

Nous avons mentionné l'étude de l'utilisation des terres qui a été réalisée auprès de notre peuple. Nous nous sommes toujours considérés comme des Dénés. Si vous vivez dans notre région du pays, ou bien vous êtes Déné ou bien vous ne l'êtes pas. C'est très simple. Nous avons eu de longues discussions entre nous dans les années 70 et une partie des années 80 au terme desquelles il a été convenu que vous pouviez être entièrement ou pas du tout Déné, mais pas à moitié. Il y a différentes façons d'être d'ascendance dénée. Vous pouvez être adopté, vous pouvez devenir un Déné ou cesser d'en être un par mariage. Vous pouvez avoir les yeux bleus, mais être quand même d'ascendance dénée. Nous avons toute une méthode pour déterminer qui sont les citoyens dénés.

Le problème, c'est qu'au cours des années, le Canada a divisé notre peuple. Le Canada a adopté une Loi sur les Indiens qui donnait à une partie de notre peuple l'appellation d'Indiens et à une autre l'appellation de Métis ou de demi-sang et toutes sortes d'autres choses. Nous avons toutefois survécu et nous nous qualifions de « Dénés ». Au début des années 70, nous avons insisté pour être appelés par ce nom, car nous ne sommes pas des Indiens. Les Indiens viennent de l'Inde et d'autres pays.

Nous avons adopté une déclaration à Fort Simpson, la ville du sénateur Sibbeston, en 1975, je crois. Je vivais là-bas à l'époque. Je travaillais dans la communauté et je m'en souviens très bien, car je me trouvais dans le hall quand cela a été fait. Nous avons adopté la Déclaration dénée qui disait que nous étions une nation. Nous demandions l'autodétermination et nous avions le droit de nous définir nous-mêmes.

Il y a toute une histoire associée à cela. Quand j'étais jeune, les Métis n'existaient pas. Nous étions un peuple. C'est seulement après les jugements des tribunaux dont j'ai parlé que le Canada nous a tout à coup demandé qui nous étions : êtes-vous des Métis non inscrits? êtes-vous des Dénés? de quel groupe de négociation faites-vous partie? Nous nous sommes efforcés de répondre à ces questions entre nous et nous avons décidé de nous organiser. Nous avions une revendication Déné-Métis et cela a duré jusqu'en 1990, année où le Canada a changé sa politique. Au lieu de nous réunir tous à la table de négociation, le 7 novembre 1990, le ministre, sous le gouvernement Mulroney, a insisté pour que nous nous séparions en régions. Nous devons nous diviser en cinq entités régionales linguistiques. C'est la troisième entité régionale qui comparait devant le Sénat pour obtenir la sanction royale.

En ce qui concerne l'utilisation des terres, nous avons prouvé que nous étions ses occupants depuis des temps immémoriaux. Nous avons choisi un échantillon de gens de notre peuple pour

than asking people to have just men, for example, do that, we also asked women, so a certain sample of our people were women because many of our women can hunt and trap just like men. We did a sample. It included people whom Canada called Metis, or half-breeds or whatever. They are relatives, descendants, so we have a Dene-Metis land-use occupancy study.

Within that, if I look at the land-use maps, we have them, they are digitized, they are owned by our people, and it does not identify people overlapping each other. All of our land is used. It is all digitized. You can point anywhere on a map and we can bring out information that shows that our people have always used it, even though we do not have a hundred per cent sample. There is no such thing as Metis.

However, if people insist on calling themselves Metis, there is no land out there that is Metis land. There is no such thing. There is Dene land, and if the Metis are going to have rights to those lands, if that is what they want to call themselves, they will have to get those rights from the Dene. That has always been our understanding, internally and with Canada.

**Senator St. Germain:** Yet Metis are Dene, as far as you are concerned, if they so wish to be?

**Mr. Erasmus:** They can call themselves that but they are descendants of our people. Their rights come from us; their rights do not come from Canada. They are Metis because we allowed them to be Dene, and they do exist.

**Senator St. Germain:** The five regions are Gwich'in, Sahtu, Tlicho, Akaitcho and Deh Cho.

**Senator Buchanan:** I must tell you that I am very pleased to be a member of this committee. I go back a long time in government. The reason I am so pleased to be a member of this committee is that I was a participant, as Premier of Nova Scotia for 13 years, in Aboriginal, federal and provincial meetings here in Ottawa. I believe they extended through 1978, 1981, 1985, 1987, and 1990. They included the chiefs of the great Aboriginal nation of Mi'kmaq in Nova Scotia.

I also participated between 1978 and 1982, leading to the Constitution Act of 1982 and the unanimous agreement that we achieved at that time for the Aboriginals of Canada. That section 35, protecting and preserving Aboriginal treaties, was constitutionalized at that time.

I am also interested in your comments today and the term "offshore rights" for, as I understand it, the Dene nation, under Treaty 11 of 1763. Offshore rights are, of course, very important and vital to the future of Nova Scotia. Like you, and your treaty, which extends your rights offshore — and I was not aware of this — in fact, extends your rights territorially to the Beaufort Sea. It is extremely important that that right is preserved and

qu'ils se rendent sur les territoires qu'ils avaient l'habitude de fréquenter et au lieu de demander seulement à des hommes de le faire, nous l'avons également demandé à des femmes. Une partie de notre échantillon était donc constituée de femmes, car un grand nombre de nos femmes peuvent chasser et poser des pièges tout comme les hommes. Nous avons procédé à un échantillonnage. Cela comprenait des gens que le Canada qualifie de Métis ou demi-sang ou je ne sais trop quoi. Ce sont des parents, des descendants et nous avons donc réalisé une étude de l'occupation et de l'utilisation des terres par les Dénés-Métis.

Si je regarde les cartes d'utilisation des terres, elles sont numérisées. Ces terres appartiennent à notre peuple et on ne voit aucun chevauchement sur la carte. Toutes nos terres sont utilisées. Tout est numérisé. Vous pouvez pointer n'importe quel endroit sur la carte et nous vous donnerons des renseignements montrant que notre peuple a toujours utilisé ces terres, même si notre échantillonnage ne comprend pas la totalité de notre population. La notion de Métis ne correspond à rien.

Néanmoins, si des gens insistent pour s'appeler des Métis, il n'y a aucun territoire qui porte le nom de terres métisses. Cela n'existe pas. Ce sont des terres dénées et si les Métis obtiennent des droits sur ces terres, si c'est ainsi qu'ils veulent s'appeler, ils devront obtenir ces droits des Dénés. C'est toujours ce qui a été entendu, au sein de notre peuple et dans nos relations avec le Canada.

**Le sénateur St. Germain :** Mais les Métis sont des Dénés en ce qui vous concerne ou c'est ce qu'ils souhaitent être?

**M. Erasmus :** Ils peuvent s'appeler ainsi, mais ils sont les descendants de notre peuple. C'est de nous et non pas du Canada que leur viennent leurs droits. Ils sont Métis parce que nous leur avons permis d'être des Dénés et ils existent.

**Le sénateur St. Germain :** Les cinq régions sont Gwich'in, Sahtu, Tlicho, Akaitcho et Deh Cho.

**Le sénateur Buchanan :** Je dois dire que je me réjouis de faire partie de ce comité. Cela fait longtemps que je suis au gouvernement. Si je me réjouis tant de faire partie de ce comité, c'est parce qu'à titre de premier ministre de Nouvelle-Écosse, pendant 13 ans, j'ai participé aux réunions autochtones-fédérales provinciales ici, à Ottawa. Je crois qu'elles se sont déroulées en 1978, 1981, 1985, 1987 et 1990. Les chefs de la grande nation autochtone des Micmacs de Nouvelle-Écosse y participaient.

J'ai également pris part, entre 1978 et 1982, aux pourparlers qui ont débouché sur la Loi constitutionnelle de 1982 et l'entente unanime que nous avons conclue à l'époque pour les Autochtones du Canada. C'est à ce moment-là que l'article 35 qui protège et préserve les traités avec les Autochtones a été enchâssé dans la Constitution.

Je m'intéresse également à ce que vous avez dit aujourd'hui à propos des « droits extracôtiers », car à ma connaissance la Nation dénée est visée par le traité n° 11 de 1763. Les droits extracôtiers sont, bien entendu, d'une importance cruciale pour l'avenir de la Nouvelle-Écosse. Votre traité étend vos droits territoriaux — ce que j'ignorais — jusqu'à la mer de Beaufort. Il est très important que vous préserviez et protégiez ces droits, car

protected for you because, in Nova Scotia, in the Constitution Act of 1867, what many people do not know is that the territory of Nova Scotia at that time was defined as the present territory of the colony, and also extending 200-leagues offshore, including the great island of Sable and around the great island of Sable.

From 1978 until 1983, I negotiated, with the help of many others, the first offshore oil and gas agreements with the federal government, and signed it with Mr. Trudeau in 1983, and then negotiated a second agreement in 1986 with Prime Minister Mulroney. Those agreements were then passed into law in the Parliament of Canada and in the Legislature of Nova Scotia. Of course, those agreements, which included 100 per cent of revenues from natural gas and oil which would include our provincial tax, royalties and leasing fees, were to come to the people of Nova Scotia. Production got under way in 1999. It has taken a few years to bring that to fruition but, as you know, that occurred a few weeks ago and 100 per cent of the royalties are now coming to Nova Scotia. I want you to remember those kinds of historic things that happened in my province.

As far as the Dene nation is concerned, I understand that your offshore rights now extend right to the Beaufort Sea, which there is no question would contain a lot of mineral resources, oil, gas, et cetera.

I am very pleased to be again participating in discussions with the Aboriginal nations of Canada.

**Mr. Fontaine:** We are pleased that Senator Buchanan is so supportive. We welcome support from all quarters with respect to this agreement.

**Senator Christensen:** I am very supportive of the agreement and want to see it passed.

Chief Fontaine, the Assembly of First Nations is a national organization that advocates for First Nations communities across the country. Does the AFN have a role in any of the land claims negotiations that take place?

**Mr. Fontaine:** We do not have a direct role, unless we are asked to participate, but our mandate does not extend to negotiations of land claims agreements. That is a matter that belongs to First Nations governments themselves.

**Senator Christensen:** Do you have any opinion of why most of the settlements that have been achieved to date are in the North as opposed to other parts of the country?

**Mr. Fontaine:** One might argue that people in the North are more enlightened than those in the South.

**Senator Christensen:** I will agree with that.

**Mr. Fontaine:** People are anxious to move on. This is an agreement that is good for the Tlicho and, because the Tlicho have decided that it is good for them, the Assembly of First Nations, as a national organization, supports them.

la Loi constitutionnelle de 1867 définissait le territoire de la Nouvelle-Écosse — ce que beaucoup de gens ignorent — comme le territoire actuel de la colonie et une zone s'étendant à 200 lieux du littoral. Ce territoire incluait et entourait la grande île de Sable.

Entre 1978 et 1983, j'ai négocié avec le gouvernement fédéral, avec l'aide de beaucoup d'autres gens, les premières ententes sur les gisements de pétrole et de gaz extracôtiers qui ont été signées par M. Trudeau en 1983, puis j'ai négocié un deuxième accord en 1986 avec le premier ministre Mulroney. Ces accords ont ensuite été adoptés par le Parlement du Canada et l'Assemblée législative de Nouvelle-Écosse. Bien entendu, ces accords qui incluaient 100 p. 100 des revenus du gaz naturel et du pétrole, notre taxe provinciale, les redevances et les baux, devaient servir les intérêts de la population de la Nouvelle-Écosse. La production a commencé en 1999. Il a fallu quelques années pour que tous ces efforts aboutissent, mais comme vous le savez, c'est maintenant chose faite depuis quelques semaines et la Nouvelle-Écosse obtient 100 p. 100 des redevances. Je tenais à vous rappeler ces événements historiques qui se sont produits dans ma province.

En ce qui concerne la Nation dénée, je crois que vos droits extracôtiers s'étendent actuellement jusqu'à la mer de Beaufort qui recèle certainement d'importantes ressources minérales, du pétrole, du gaz, et cetera.

Je me réjouis vivement de participer de nouveau à des discussions avec les nations autochtones du Canada.

**M. Fontaine :** Nous sommes contents de voir que le sénateur Buchanan nous appuie autant. Tous les appuis que nous pouvons obtenir pour cet accord sont les bienvenus.

**Le sénateur Christensen :** J'appuie vivement cet accord et je tiens à ce qu'il soit adopté.

Chief Fontaine, l'Assemblée des Premières nations est une organisation nationale qui défend les intérêts des communautés des Premières nations de tout le pays. L'APN joue-t-elle un rôle dans les négociations portant sur certaines revendications territoriales?

**M. Fontaine :** Nous ne jouons pas un rôle direct à moins qu'on ne nous le demande, mais notre mandat n'inclut pas la négociation des revendications territoriales. C'est une responsabilité qui incombe aux gouvernements des Premières nations.

**Le sénateur Christensen :** Avez-vous une idée des raisons pour lesquelles la plupart des règlements conclus jusqu'ici concernent le Nord plutôt que les autres régions du pays?

**M. Fontaine :** C'est peut-être parce que les gens du Nord sont plus éclairés que ceux du Sud.

**Le sénateur Christensen :** Je suis d'accord là-dessus.

**M. Fontaine :** Les gens tiennent à ce que les choses bougent. C'est un accord qui est bon pour les Tlichos et comme les Tlichos ont décidé qu'il était bon pour eux, l'Assemblée des Premières nations les appuie en tant qu'organisation nationale.



**Senator Christensen:** In your presentation you say that the Canadian federal system allows for three orders of government: federal, provincial and municipal. You then say that this treaty enhances Confederation, as it should. We know that the rights, privileges and liabilities of the Tlicho are inherent and do not derive their powers from the Constitution Act, 1982. They are, by their nature, inextinguishable rights, and the property rights and territorial integrity remain intact.

In your presentation to the House of Commons, you described the government inherent rights policy as deficient and flawed, and said that municipal-type government powers, which are largely delegated, do not apply here.

How would you describe the governing structure that has been set out in this agreement? Where does it fit? How do you see the structure? I am thinking about the Yukon Territory where we have the Umbrella Final Agreement. The First Nations there are very involved in all government through the boards, which are a part of their land claims agreements. Our environmental legislation was a requirement of that agreement. They are now very much an integral part of our territory. It is meshing.

**Mr. Erasmus:** I explained earlier that at one time we had, like in the Yukon, one umbrella agreement, but we broke into regions and each region will design their regional autonomy and they will reciprocate their rights and jurisdictions with Canada. In the end, though, we will have to have a model that includes all of our people residing in the North.

Over time, we have looked at different models. For example, Jim Burke, a well-known individual in the North, commissioned a study. At that time we were ahead of ourselves. These models that we designed envisioned a number of ways that we could govern ourselves and all the residents of the North. However, we did not have an agreement like the Tlicho agreement that sets out the authority people will have at the local level. This talks about that. It talks about how they can take care of themselves. They have done a lot of work and they have the experience. The premier talked about it and the chief talked about their experience. They are ready to do it.

The other regions will get to the point where the Tlicho are, and then we will have to design a model that includes all of us. Some of those powers might include health, which involves all of us, or some land rights or financial matters, and so on.

**Senator Christensen:** Where does this fit in the scheme of things in the levels of government?

**Mr. Erasmus:** This agreement allows the Tlicho to define who they are. They come from a particular piece of land and have their own reality, and they have come to terms with Canada. The agreement defines the powers and authorities that they have always had.

**Le sénateur Christensen :** Dans votre mémoire, vous dites que le système fédéral canadien prévoit trois paliers de gouvernement : Les paliers fédéral, provincial et municipal. Vous ajoutez que ce traité fera de la Confédération ce qu'elle aurait dû être, que les droits, les privilèges et les responsabilités des Tlichos sont inhérents et ne découlent pas de la Loi constitutionnelle de 1982, que ce sont des droits inaliénables et que les droits de propriété et l'intégrité territoriale des Tlichos demeurent intacts.

Dans le mémoire que vous avez adressé à la Chambre des communes, vous dites que la politique du gouvernement à l'égard des droits inhérents présente des lacunes et des défauts et que les pouvoirs qui s'apparentent à ceux des gouvernements municipaux et qui sont largement délégués ne s'appliquent pas ici.

Comment décririez-vous la structure de gouvernance qui est prévue dans cet accord? Où s'insère-t-elle? Comment voyez-vous cette structure? Je pense au Territoire du Yukon où nous avons un Accord cadre définitif. Les Premières nations du Territoire participent activement à tous les gouvernements par l'entremise des divers conseils qui font partie des ententes sur leurs revendications territoriales. Notre législation environnementale était exigée par cette entente. Cela fait maintenant partie intégrante de notre territoire.

**M. Erasmus :** J'ai expliqué plus tôt qu'à un moment donné, nous avions une entente cadre, comme au Yukon, mais que nous nous sommes séparés en régions et que chaque région décidera de son autonomie régionale et réciproquera ses droits et compétences avec le Canada. Néanmoins, en fin de compte, nous aurons un modèle qui inclura tous les membres de notre nation qui résident dans le Nord.

Nous avons examiné différents modèles au cours des années. Par exemple, Jim Burke, une personnalité bien connue du Nord, a fait faire une étude. À l'époque, nous étions en avance sur les événements. Les modèles que nous avions conçus envisageaient un certain nombre de façons dont nous pourrions gouverner, nous-mêmes et tous les résidents du Nord. Nous n'avions toutefois pas d'entente comme l'Accord tlicho qui précise les pouvoirs dont les gens disposeront au niveau local. Cet accord en parle. Il précise comment les gens peuvent se gouverner. Beau coup de travail a été réalisé et les Tlichos ont acquis l'expérience requise. Le premier ministre en a parlé et le chef également. Nous sommes prêts à le faire.

Les autres régions en arriveront au même point que les Tlichos et nous devons alors concevoir un modèle qui s'appliquera à nous tous. Certains de ces pouvoirs pourraient inclure la santé, qui nous concerne tous, ou certains droits territoriaux ou questions financières, et cetera.

**Le sénateur Christensen :** Où tout cela s'inscrit-il dans les différents paliers de gouvernement?

**M. Erasmus :** L'accord permet aux Tlichos de définir qui ils sont. Ils viennent d'un territoire particulier, ils ont leur propre réalité et ils se sont entendus avec le Canada. L'accord définit les pouvoirs et responsabilités qui ont toujours été les leurs.

We have always said that section 35 is full. We have everything that any other society has. They have defined some of that and they are now getting it entrenched in the Canadian Constitution. They do not deal with all authorities. They put some in abeyance. For example, they will not establish an army. There is no need to do that.

This is certainly the agreement that has gone the furthest. Over time, we have gone step by step to reach this point.

**Senator Buchanan:** I want to make it very clear that my comments on section 35 were in no way intended to indicate that in 1981-82 the premiers, the Prime Minister and the Aboriginal groups in any way created those rights. We wanted to ensure that the inherent rights of Aboriginals in Canada would be constitutionalized for certainty in the future because, as years go by, people forget.

**Senator Watt:** I would like to deal with three issues brought forward by Mr. Erasmus.

To your knowledge, when were your people given the right to vote in regard to the treaty? When they were given the right to vote and participate in a national political process, did they then, and only then, become Canadians? Would you enlighten me on that? It is an interesting subject.

**Mr. Erasmus:** It is. I think of this a lot because I was fortunate to be born before we had the right to vote. People complain about not having the right to vote, but we all know Canadian history. I was born in 1954, and it was not until 1960 that we were considered Canadians. The problem was that Diefenbaker never asked us.

**Senator St. Germain:** He had given it to you.

**Mr. Erasmus:** On their own terms, they said that these people whom we made treaties with, international treaties, valid treaties, will now become Canadians and we will give them the right to vote. We will also allow them to consume alcohol and other things.

The problem was that they never asked us. In international law, and now Canadian law, and so on, it is very clear that if you are to do anything like that, you must consult with the people concerned and get their consent. We became Canadians, I guess, and it is as if we have dual citizenship. I believe that the Tlicho have the right to have their own passport, because they are Dene first, and its inherent, and the Constitution respects that. They now are entering into Confederation, so to speak, with this agreement. They are entering into Confederation on their own terms. Canada has agreed, so they have dual citizenship.

It might mean, for example, that the Métis may be able to go this far also, especially if they call themselves descendants. If they agree that they are descendants of our people, what will happen is, if there was an indigenous hockey team, for

Nous avons toujours dit que l'article 35 était complet. Nous avons tout ce que les autres sociétés ont. Certains pouvoirs ont été définis et sont maintenant enchâssés dans la Constitution canadienne. Certains pouvoirs n'y figurent pas et sont laissés de côté. Par exemple, les Tlicho n'établiront pas d'armée. Ils n'en ont pas besoin.

C'est certainement l'accord qui est allé le plus loin. Nous en sommes arrivés là étape par étape, au fil du temps.

**Le sénateur Buchanan :** Je tiens à bien préciser qu'à propos de l'article 35, je n'ai certainement pas voulu dire qu'en 1981-1982, les premiers ministres des provinces, le premier ministre et les groupes autochtones avaient créé ces droits. Nous voulions faire en sorte que les droits inhérents des Autochtones du Canada soient enchâssés dans la Constitution pour apporter des certitudes étant donné qu'avec les années, les gens oublient.

**Le sénateur Watt :** Je voudrais parler des trois questions que M. Erasmus a soulevées.

À votre connaissance, quand votre peuple a-t-il obtenu le droit de voter au sujet du traité? Est-ce quand il a obtenu le droit de voter et de participer à un processus politique national et seulement à ce moment-là que les membres de votre nation sont devenus des Canadiens? Pourriez-vous m'éclairer à ce sujet? C'est un sujet intéressant.

**M. Erasmus :** En effet. C'est une chose à laquelle je pense souvent, car j'ai eu la chance de naître avant que nous ayons le droit de vote. Les gens se plaignent de ne pas avoir le droit de voter, mais nous connaissons tous l'histoire du Canada. Je suis né en 1954, et c'est seulement à partir de 1960 qu'on nous a considérés comme des Canadiens. Le problème est que Diefenbaker ne nous a jamais demandé notre avis.

**Le sénateur St. Germain :** Il vous a donné ce droit.

**M. Erasmus :** À ses propres conditions. Le gouvernement a dit que ces gens avec qui il concluait des traités, des traités internationaux, des traités valides, deviendraient des Canadiens et qu'on leur donnerait le droit de voter. On les autorisait aussi à consommer de l'alcool et d'autres choses.

Le problème, c'est qu'on ne nous a jamais demandé notre avis. En droit international et maintenant en droit canadien, il est parfaitement clair que pour prendre ce genre de mesures, vous devez consulter la population concernée et obtenir son consentement. Nous sommes devenus Canadiens et je suppose que nous avons en quelque sorte une double citoyenneté. Je crois que les Tlicho ont le droit d'avoir leur propre passeport parce qu'ils sont Dénés d'abord et avant tout; c'est un droit inhérent et la Constitution le respecte. Ils entrent maintenant dans la Confédération avec cet accord. Ils entrent dans la Confédération à leurs propres conditions. Le Canada a donné son accord et ils ont donc une double citoyenneté.

Cela pourrait signifier, par exemple, que les Métis pourront en obtenir autant, surtout s'ils se qualifient de descendants. S'ils reconnaissent qu'ils sont les descendants de notre peuple et s'il y a une équipe de hockey autochtone, par exemple, ses membres

example, these guys could have their own passport, they could play in the Olympics in Vancouver in 2010 and beat Canada for the gold medal.

**Senator St. Germain:** You did make mention that there are Metis with blue eyes.

**Senator Watt:** You mentioned in your presentation that your nation is being fractured, not by you but by the outside system. I believe you covered this when you were answering Senator Christensen. If there is a possibility down the road that you might have to revisit this matter and come up with an inclusive agreement with the Crown, what can we do as senators? When we table this bill in the Senate chamber, should we consider attaching an explanation or an observation? From time to time we do attach information that we feel is important and needs to be addressed. If you want us to do that, perhaps we can look at that.

You also mentioned financial aspects that go back quite a few years that have been changed by the government. Should we also consider addressing that matter in order to restore the original intent of an agreement that was signed between the two parties? I leave that with you, Mr. Erasmus, and with your people. If you would like us to do something about those two areas immediately, perhaps we can highlight it and help you to revisit that down the road.

**Mr. Erasmus:** The agreement provides for the parties to reopen if they so wish, and I believe those things are in other agreements.

On the financial matter, I do not believe that the agreement has to be reopened for that. That is more of a policy issue. The minister or the Prime Minister has discretion.

**Senator Watt:** I am not talking about opening up the agreement. I am talking about sending a text along with this bill as observations. It actually is, in a sense, a message to the other House.

**Mr. Erasmus:** I believe that is something that the Tlicho and the parties here need to work out. We merely bring it out as an observation.

**Senator Watt:** We will look at that.

**Senator St. Germain:** Mr. Erasmus, you have set out the five regions into which the Dene nation is broken up. You go right to the Beaufort. The Inuvialuit are further north. Are they affected by this?

**Mr. Erasmus:** The Inuvialuit were originally part of the other Inuit across the country. Then they formed COPE, Committee of Aboriginal Peoples Entitlement. They made an agreement before the Inuit did. What is taking place right now, which is interesting, is that those people are in discussions with the Gwich'in, and they are working on a joint governance model that will come forward at some point. That is how that has evolved.

**The Chairman:** I thank you for coming before us and providing us with the information. Your presentation will certainly add to our deliberation here.

pourraient avoir leur propre passeport, participer aux Jeux olympiques de Vancouver en 2010 et compétitionner contre le Canada pour la Médaille d'or.

**Le sénateur St. Germain :** Vous avez mentionné qu'il y a des Métis aux yeux bleus.

**Le sénateur Watt :** Vous avez dit que votre nation était divisée, non pas par vous mais par le système extérieur. Je crois que vous en avez parlé en répondant au sénateur Christensen. Si en cours de route vous réexaminez la question et concluez un accord inclusif avec la Couronne, que pourrions-nous faire en tant que sénateurs? Lorsque nous déposerons ce projet de loi à la Chambre du Sénat, devrions-nous songer à y joindre une explication ou une observation? De temps à autre, nous joignons des renseignements que nous jugeons importants. Si vous voulez que nous le fassions, nous pourrions peut-être l'envisager.

Vous avez également mentionné des ententes financières qui remontent à quelques années et que le gouvernement a modifiées. Devrions-nous également étudier la question afin de rétablir l'intention initiale de l'entente conclue entre les deux parties? Je vous laisse y réfléchir, monsieur Erasmus, vous et votre peuple. Si vous voulez que nous fassions quelque chose immédiatement dans ces deux domaines, peut-être pourrions-nous le mentionner et vous aider à revoir cela plus tard.

**M. Erasmus :** L'accord prévoit que les parties peuvent le rouvrir si elles le désirent et je crois que ces questions figurent dans d'autres accords.

Pour ce qui est des questions financières, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de rouvrir l'accord pour cela. C'est davantage une question de politique. Le ministre et le premier ministre ont des pouvoirs discrétionnaires.

**Le sénateur Watt :** Je ne parle pas de rouvrir l'accord. Je parle d'accompagner ce projet de loi de nos observations. En fait, il s'agit d'un message adressé à l'autre Chambre.

**M. Erasmus :** Je crois que c'est une chose à laquelle les Tlichos et les parties représentées ici devraient réfléchir. C'est une simple observation.

**Le sénateur Watt :** Nous allons étudier cela.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur Erasmus, vous avez énuméré les cinq nations qui constituent la Nation dénée. Cela s'étend jusqu'à la mer de Beaufort. Les Inuvialuits se trouvent plus au nord. Sont-ils touchés par cet accord?

**M. Erasmus :** Au départ, les Inuvialuits faisaient partie des autres peuples inuits du pays. Ils ont ensuite constitué le COPE, le Committee of Aboriginal Peoples Entitlement. Ils ont conclu un accord avant les Inuits. Ce qui se passe actuellement, et c'est intéressant, est qu'ils sont en pourparlers avec les Gwich'in et mettent au point un modèle de gouvernance conjoint qui finira par être mis en place. Voilà comment les choses ont évolué.

**Le président :** Je vous remercie d'être venu nous fournir ces renseignements. Votre témoignage va certainement éclairer nos délibérations.



**Mr. Bill Enge, President, North Slave Metis Alliance:**

It is comforting having a chairman who is Metis himself, and coming from the Northwest Territories, so I can see I am among friendly company here.

Mr. Chairman, before I begin my presentation, I would like to thank the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for inviting the North Slave Metis Alliance to voice some of its views and concerns to this committee about Bill C-14, the Tlicho land claims and self-government agreement.

My name is Bill Enge, and I am the president of the North Slave Metis Alliance and the Yellowknife Metis Nation Local 66, a community-based Metis organization. I have been the president of Metis Local 66 in Yellowknife for the past 10 years and I ascended to the presidency of the North Slave Metis Alliance in November. Therefore, I have quite a long history with respect to the land claims developments going on in the North Slave region and across the Northwest Territories.

In that regard, nine years ago, former North Slave Metis Alliance president and current Rae/Edzo Metis Nation Local 64 president, Sholto Douglas and I started working together on achieving a land claim and self-government agreement for the North Slave Metis land claim beneficiaries. To realize such an agreement, we concluded that we needed to create a regional North Slave Metis organization in order to assert the collective Aboriginal rights of the North Slave Metis land claim beneficiaries. To that end, in 1996, Sholto Douglas and I successfully founded the North Slave Metis Alliance, when community-based Yellowknife Metis council president Clem Paul agreed to co-found the North Slave Metis Alliance with us.

The North Slave Metis Alliance, notwithstanding tremendous challenges to its political, economic and social mandates, achieved its goals in every arena that the organization targeted. One of our great successes came a year after the formation of the North Slave Metis Alliance when the Government of Canada, the Government of the Northwest Territories and Dogrib Treaty 11 Tribal Council offered a seat to the North Slave Metis Alliance at the Tlicho land claims and self-government negotiating table.

Unfortunately, however, the three principal parties to the Tlicho land claims and self-government agreement had to withdraw their offer to include the North Slave Metis Alliance as a party to the Tlicho land claim agreement because Clem Paul, who was the first elected president of the North Slave Metis Alliance, derailed the North Slave Metis Alliance land claims and self-government initiatives when he and his supporters undertook unlawful actions to transform the North Slave Metis Alliance organization into a tyranny. The primary unlawful actions of Clem Paul and his supporters were as follows: He refused to step down as president of the North Slave Metis Alliance after his two-year presidency term of office had expired; he oversaw the unlawful revocation of over 100 North Slave Metis Alliance members; he spearheaded several unlawful amendments to the North Slave Metis Alliance's constitution and by-laws; finally,

**M. Bill Enge, président, Alliance des Métis de North Slave :**

Il est réconfortant d'avoir un président qui est lui-même Métis et qui vient des Territoires du Nord-Ouest. Je suis donc en bonne compagnie.

Monsieur le président, avant de commencer mon exposé, je voudrais remercier le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones d'avoir invité l'Alliance des Métis de North Slave à lui faire part de ses opinions et préoccupations au sujet du projet de loi C-14, Loi sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho.

Je m'appelle Bill Enge et je suis le président de l'Alliance des Métis de North Slave et président de la Section locale 66 de la Nation des Métis de Yellowknife qui est une organisation communautaire métisse. Je préside la Section locale 66 de Yellowknife depuis 10 ans et je suis devenu président de l'Alliance des Métis de North Slave en novembre. J'ai donc une longue expérience des revendications territoriales dans la région de North Slave et dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest.

Il y a neuf ans, l'ancien président de l'Alliance des Métis de North Slave et président actuel de la Section locale 66 de la Nation métisse Rae/Edzo, Sholto Douglas et moi-même avons commencé à travailler ensemble en vue de la conclusion d'un accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale pour les Métis de North Slave. Pour obtenir cet accord, nous pensions qu'il était nécessaire de créer une organisation régionale des Métis de North Slave englobant tous les bénéficiaires de nos revendications territoriales. À cette fin, nous avons réussi en 1996 à fonder l'Alliance des Métis de North Slave après avoir persuadé le président du Conseil communautaire des Métis de Yellowknife, Clem Paul, de s'associer à nous pour le faire.

Malgré les énormes difficultés à relever sur le plan politique, économique et social, l'Alliance des Métis de North Slave a atteint ses objectifs dans tous les domaines. Nous avons enregistré un de nos grands succès un an après la formation de l'Alliance lorsque le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du Conseil tribal des Dogribs signataires du traité n° 11 ont offert à l'Alliance des Métis de North Slave de siéger à la table de négociation sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho.

Malheureusement, les trois principales parties à l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho ont dû retirer leur offre d'inclure l'Alliance des Métis de North Slave au nombre des parties à l'accord parce que Clem Paul, qui était le premier président élu de l'Alliance, a fait avorter les initiatives de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale de l'Alliance des Métis de North Slave en prenant, avec ses partisans, des mesures illégales pour transformer l'Alliance en dictature. Clem Paul et ses partisans ont commis les actes illégaux ci-après : Clem Paul a refusé de quitter son poste de président de l'Alliance des Métis de North Slave à l'expiration de son mandat au bout de deux ans; il a illégalement privé plus de 100 membres de l'Alliance de leur statut de membre, il a fait adopter plusieurs amendements illégaux à la constitution et aux règlements de l'Alliance et enfin, il a malheureusement

and regrettably, he oversaw the prosecution of an illegitimate injunction application in the Federal Court of Canada against the three principal parties to the Tlicho land claims agreement — the Government of Canada, the Government of the Northwest Territories, and the Dogrib Treaty 11 Tribal Council.

Needless to say, the most serious and damaging result of Clem Paul's unlawful and illegitimate actions was the removal of the offer by the three principal parties negotiating the Tlicho land claims and self-government agreement to join them at the negotiating table.

With that in mind, I would like to take this opportunity today to categorically state that as one of the founders of the North Slave Metis Alliance, and in my capacity as current president, I cannot fault the three principal parties that negotiated the Tlicho land claims agreement for removing their offer to include the North Slave Metis Alliance at the negotiating table.

The simple fact of the matter is that once over 100 North Slave Metis Alliance members unlawfully lost their membership, the North Slave Metis Alliance also lost its political mandate to represent the collective Aboriginal rights of the North Slave Metis land claim beneficiaries.

As a point of interest, Clem Paul's Federal Court of Canada injunction application against the Tlicho land claims agreement was dismissed. Unfortunately, however, North Douglas, Clem Paul's successor, saw fit to file another Federal Court of Canada lawsuit against the Government of Canada, the Government of Northwest Territories and the Dogrib Treaty 11 Tribal Council. The lawsuit's primary purpose was to compel the main parties to negotiate a land claims and self-government agreement with the North Slave Metis Alliance.

I wish to inform this committee that the current North Slave Metis Alliance board of directors terminated that lawsuit; and this duly elected board of directors of the North Slave Metis Alliance understands there is no reason to be in court against any of the principal parties to the Tlicho land claims agreement. The reason the North Slave Metis Alliance was not party to the Tlicho land claims and self-government agreement rests on the shoulders of Clem Paul and his supporters.

I am pleased to report that the North Slave Metis Alliance's political mandate to assert its members' collective Aboriginal rights has been restored. That is because Sholto Douglas, the former president and also the first vice-president of the North Slave Metis Alliance and I successfully won a six-year-long class action lawsuit against Clem Paul and his supporters in the Supreme Court of the Northwest Territories. The Supreme Court of the Northwest Territories ordered the following: Reinstatement of the memberships of all of the members whose memberships had unlawfully been revoked; reinstatement of the North Slave Metis Alliance's original constitution and bylaws; and an election under the auspices of the original North Slave Metis Alliance constitution and bylaws. Needless to say, the Supreme Court of

supervisé le dépôt d'une injonction illégitime auprès de la Cour fédérale du Canada contre les trois principales parties à l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho, c'est-à-dire le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil des Dogribs signataires du traité n° 11.

Il va sans dire que le résultat le plus grave et le plus désastreux des agissements illégaux et illégitimes de Clem Paul a été que les trois principales parties à l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho ont retiré leur offre de se joindre à elles à la table de négociation.

Compte tenu de la situation, je voudrais profiter de l'occasion pour affirmer catégoriquement, en tant qu'un des fondateurs de l'Alliance des Métis de North Slave, qu'à titre de président en exercice, je ne peux pas reprocher aux trois principales parties qui ont négocié l'Accord sur les revendications territoriales Tlichos d'être revenues sur leur offre de faire participer l'Alliance des Métis de North Slave aux négociations.

En fait, lorsque l'Alliance des Métis de North Slave a perdu illégalement plus d'une centaine de ses membres, elle a également perdu son mandat politique pour défendre les droits ancestraux collectifs des bénéficiaires des revendications territoriales des Métis de North Slave.

Je signale en passant que la Cour fédérale du Canada a rejeté la demande d'injonction déposée par Clem Paul contre l'Accord sur les revendications territoriales du peuple tlicho. Malheureusement, North Douglas, le successeur de Clem Paul, a jugé bon d'intenter une autre poursuite devant la Cour fédérale du Canada contre le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Conseil tribal des Dogribs signataires du traité n° 11. Cette poursuite visait principalement à obliger les principales parties à négocier un accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec l'Alliance des Métis de North Slave.

Je tiens à informer le comité que le conseil d'administration dûment élu de l'Alliance des Métis de North Slave a mis un terme à cette poursuite et qu'il considère qu'il n'a aucune raison de poursuivre les principales parties à l'Accord sur les revendications territoriales du peuple tlicho. Si l'Alliance n'a pas été partie à cet accord, la responsabilité en incombe à Clem Paul et à ses partisans.

J'ai le plaisir de pouvoir dire que le mandat politique qui permet à l'Alliance des Métis de North Slave de revendiquer les droits ancestraux collectifs de ses membres a été rétabli. C'est parce que Sholto Douglas, l'ancien président et également le premier vice-président de l'Alliance des Métis de North Slave et moi-même avons gagné, au bout de six ans, un recours collectif contre Clem Paul et ses partisans devant la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest. La Cour suprême a ordonné le rétablissement de tous les membres dont l'affiliation avait été révoquée illégalement, le rétablissement de la constitution et des règlements originaux de l'Alliance des Métis de North Slave ainsi qu'une élection sous les auspices de la constitution et des règlements de l'Alliance. Il va sans dire que l'ordonnance de la



the Northwest Territories' order was carried out, since I am here today representing the interests of the North Slave Metis Alliance members.

In summation, the actions of a few of the North Slave Metis Alliance's members have prevented the North Slave Metis Alliance from making any progress on its land claims and self-government initiatives. The record indicates that it was not because the three parties to the Tlicho land claims agreement were unwilling to include the North Slave Metis Alliance at the negotiation table; rather, that they could not do so as a consequence of Clem Paul's unlawful and illegitimate actions. Now that the unlawful and illegitimate agencies of Clem Paul and his supporters have been rectified, the North Slave Metis Alliance members want their collective Aboriginal rights addressed.

The Aboriginal rights of the North Slave Metis Alliance beneficiaries can be addressed through a number of different approaches. Two approaches that should do the job are as follows: First, amend the Tlicho land claims and self-government agreement to allow for a Metis specific adhesion to it. This is not a new concept. The Fort Liard First Nations signed Treaty 11 a year after the other First Nations signed the treaty. This approach may require the support of both Houses of Parliament, which means that I may be back before this committee in the future, seeking its support.

Second, the federal government could undertake a Metis-only treaty negotiation with the North Slave Metis Alliance. This approach provides the Government of Canada with the means to negotiate a land claims and self-government agreement with the North Slave Metis Alliance without having to amend the Tlicho land claims and self-government agreement to do so.

Finally, on behalf of the North Slave Metis Alliance, I would like to conclude my presentation by congratulating the three parties to the Tlicho land claims and self-government agreement. They have worked hard over the past 10 years to bring this agreement to a successful conclusion.

I wish to reiterate my appreciation to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for inviting me here to voice the North Slave Metis Alliance's views and concerns. I would also like to point out that I appreciate the goodwill of the Tlicho land claims people, the Dogrib people as a nation. I would like to see them move ahead. As president of the North Slave Metis Alliance, I cannot do anything to change the past, but I certainly can change the present and the future. With that, I apologize to the Tlicho land claims people for what happened to them under the former regimes of the North Slave Metis Alliance.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Enge. Are there any questions, Senator St. Germain?

**Senator St. Germain:** Thank you, Mr. Enge, for your presentation. I would like to ask you a couple of questions. Obviously, from your presentation, you had a serious challenge to deal with in regard to the past executive of your organization.

Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a été suivie étant donné que je suis ici aujourd'hui pour représenter les intérêts des membres de l'Alliance.

Pour résumer, les agissements de quelques membres de l'Alliance ont empêché celle-ci de progresser dans sa revendication territoriale et ses aspirations à l'autonomie gouvernementale. Autrement dit, la situation découle non pas du fait que les trois parties à l'Accord de revendication territoriale du peuple tlicho n'ont pas voulu inclure l'Alliance des Métis de North Slave à la table de négociation, mais plutôt des actes illégaux et illégitimes de Clem Paul. Maintenant qu'on y a remédié, les membres de l'Alliance des Métis de North Slave souhaitent qu'on s'occupe de leurs droits ancestraux.

Il existe divers moyens de reconnaître les droits ancestraux des bénéficiaires des revendications de l'Alliance. Deux solutions satisfaisantes seraient les suivantes : il faudrait d'abord modifier l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho afin de permettre aux Métis d'y adhérer. Ce concept n'est pas nouveau. La Première nation de Fort Liard a signé le traité n° 11 par voie d'adhésion en 1922, soit un an après que toutes les autres Premières nations eurent signé le traité. Cette solution pourrait exiger l'accord des deux Chambres du Parlement, ce qui veut dire que je serai peut-être de retour devant votre comité pour demander son appui.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral pourrait négocier avec l'Alliance des Métis de North Slave un traité visant uniquement les Métis. Cela permettrait au gouvernement du Canada de négocier un accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec l'Alliance sans avoir à modifier l'Accord tlicho.

Enfin, au nom de l'Alliance des Métis de North Slave, je voudrais conclure mon témoignage en félicitant les trois parties à l'Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho. Elles ont travaillé très fort au cours des 10 dernières années pour parvenir à conclure cet accord.

Je tiens à remercier de nouveau le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones de m'avoir invité à vous faire part des opinions et des préoccupations de l'Alliance des Métis de North Slave. Je tiens également à souligner que j'apprécie la bonne volonté du peuple tlicho et du peuple Dogrib. Je tiens à les voir progresser. En tant que président de l'Alliance des Métis de North Slave, je ne peux rien faire pour changer le passé, mais je peux certainement changer le présent et l'avenir. Je présente nos excuses au peuple tlicho pour ce qui s'est passé sous l'ancien régime de l'Alliance.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Enge. Avez-vous des questions, sénateur St. Germain?

**Le sénateur St. Germain :** Merci, monsieur Enge, pour cet exposé. J'aurais une ou deux questions à vous poser. D'après ce que vous venez de dire, vous avez eu de gros problèmes avec l'ancienne direction de votre organisation. Je



I understand from being around this situation that there are approximately 350 Metis in the Tlicho territory, is that correct?

**Mr. Enge:** That is not quite correct. The North Slave Metis coexist and share the North Slave region with the Dogrib people. We have done so for hundreds of years. The Tlicho land claims agreement allows for the Dogrib people to govern themselves under the auspices of certain land selections, namely, that they have selected lands in and around the four communities where the Dogrib people reside.

The majority of the North Slave Metis reside in Yellowknife. That is not in the selected land claims areas of the Tlicho or the Dogrib people. However, a few Metis reside in some of the territory that the Dogribs have claimed, namely, a small community call Edzo. Edzo is about seven miles from Fort Rae, and that is primarily where the Metis of the Tlicho-selected land claims reside. It is my understanding that there are about 30 North Slave Metis Alliance members residing in that community.

**Senator St. Germain:** I have quite an interest in this matter by virtue of the fact that my ancestry is Metis. I listened carefully to what Chief Erasmus said. Basically, you live in a cohesive society where those wanting to speak of their ancestry and to bring forward their ancestry can become part and parcel of the Dene nation, which is split into five regions. Theoretically, if you are Metis and a descendant, and you are prepared to go forward as a descendant, you are part of it.

We now have, post the *Powley* case, a Metis people who will possibly view their position differently. They might try to assert their claim more forcefully. It is happening already. I am getting many calls in British Columbia. I am originally from Manitoba. In British Columbia, however, the Metis are meeting and trying to establish what rights they have and how they can be identified as bona fide Metis people.

If we ratify this agreement, what request might we expect from Metis people in the region? Do you feel that they will go along with what you have proposed here tonight? If they do seek agreements and Metis settlements — that is, under section 35 — would the Tlicho agreement be reopened and that adhesion made to the agreement? You said that the federal government could enter into a separate agreement. Are there Metis people there whom you do not represent who could have a different point of view? If so, how many are there? Could we have a situation of having to deal with something else down the road? I am not saying this should obstruct the Tlicho from what they are doing.

What I like about this agreement is that it can be amended. I think it was Richard Salter, the legal counsel, who pointed this out to me in a meeting the other morning in my office. I am concerned as to what could come at us in the form of Metis people trying to assert their rights in that area.

**Mr. Enge:** Thank you for the question. I wanted to tell you that I am descended also from a St. Germain family name.

crois qu'il y a environ 350 Métis qui vivent dans le territoire tlicho, n'est-ce pas?

**M. Enge :** Ce n'est pas tout à fait exact. Les Métis de North Slave partagent la région de North Slave avec le peuple Dogrib. Nous l'avons fait pendant des centaines d'années. L'accord sur les revendications territoriales du peuple tlicho permet au peuple Dogrib de s'autogouverner sur un certain territoire. Autrement dit, il s'agit de terres situées dans les quatre communautés où résident les Dogribs et aux alentours.

La majorité des Métis de North Slave vivent à Yellowknife. Ce n'est pas dans les régions visées par les revendications territoriales des Tlichos ou des Dogribs. Néanmoins, quelques Métis habitent une partie du territoire que les Dogribs ont revendiqué, dans une petite communauté appelée Edzo. Edzo est située à environ sept milles de Fort Rae et c'est surtout là que résident les Métis dans les terres visées par les revendications territoriales tlichos. Je crois qu'il y a une trentaine de membres de l'Alliance des Métis de North Slave dans cette communauté.

**Le sénateur St. Germain :** Je m'intéresse à cette question du fait que mes ancêtres sont Métis. J'ai écouté attentivement ce qu'a dit le chef Erasmus. Vous vivez dans une société unie où ceux qui veulent faire valoir leur ascendance peuvent faire partie intégrante de la Nation dénée, qui est divisée en cinq régions. En théorie, si vous êtes Métis et d'ascendance autochtone, si vous êtes prêt à être considéré comme tel, vous faites partie de cette nation.

Depuis l'affaire *Powley*, il y a maintenant un peuple métis qui considère peut-être sa situation différemment. Il se peut qu'il cherche à affirmer ses droits de façon plus énergique. Cela a déjà commencé. Je reçois de nombreux appels en Colombie-Britannique. Je suis originaire du Manitoba. Néanmoins, en Colombie-Britannique, les Métis se réunissent pour essayer d'établir quels sont leurs droits et comment ils peuvent être considérés comme un peuple métis authentique.

Si nous ratifions cet accord, à quelles demandes pouvons-nous nous attendre de la part des Métis de la région? Pensez-vous qu'ils seront d'accord avec ce que vous avez proposé ici ce soir? S'ils cherchent à obtenir des accords et des règlements propres aux Métis en vertu de l'article 35, l'Accord tlicho sera-t-il rouvert pour qu'ils puissent y adhérer? Vous avez dit que le gouvernement fédéral pourrait conclure un accord distinct. Y a-t-il là bas des Métis que vous ne représentez pas et qui pourraient avoir un point de vue différent? Si c'est le cas, combien sont-ils? Pourrions-nous être obligés de traiter avec quelqu'un d'autre? Je ne dis pas que cela empêchera les Tlichos d'atteindre leur but.

Ce qui me plaît dans cet accord c'est qu'il peut être modifié. C'est Richard Salter, le conseiller juridique qui me l'a fait remarquer, je crois, au cours d'une réunion à mon bureau, l'autre jour. Je me demande à quoi nous devons nous attendre si les Métis essaient d'affirmer leurs droits dans cette région.

**M. Enge :** Merci pour cette question. Je dois vous dire que je compte également un St. Germain parmi mes ancêtres.

**Senator St. Germain:** I could see that in your good looks and your brilliance.

**Mr. Enge:** There are many Metis with blue eyes, too. With all due respect to former Dene nation Chief Bill Erasmus's view, that the Metis are somehow integrated and dovetailed in with the Dene people, the fact of the matter is that the Metis are section 35 Aboriginal people. We are separate and distinct from our Indian and Inuit counterparts. We are a distinct and separate people, in other words.

If former Chief Bill Erasmus read the *Powley* case, he would see that the Government of Canada, through the Supreme Court of Canada, recognizes that Metis are separate and distinct. We are a mixed race of people between our Aboriginal counterparts and mostly European settlers who came here. Without getting too much into the history and the anthropology of the matter, the Metis underwent an ethnogenesis on the prairies of this country, where the Metis were born and became a separate and distinct people.

In the Northwest Territories, I can tell you that I come from a long line of Metis who have coexisted with the Dene. I am a direct descendent of a famous Metis person who has been recognized by the National Historic Sites and Monuments Board as being a Metis of national historic significance, François Beaulieu II, characterized as Old Man Beaulieu, or Le Patriarch. He coexisted with the Dogribs and the Chipewyans of the North Slave region. He had a trading post in what is now Lac la Martre. He even participated in the unfortunate war between the Dogrib and the Chipewyans. However, he was a peacemaker and brought that to a peaceful conclusion.

The Metis have a long history in the North Slave region. The Metis lived amongst the Dene people in a good and harmonious way. There is no reason today why the Metis cannot do the same.

I am here today to support the Dogrib people's aspirations. I very much wish for this land claims agreement to go through. I am an optimist and I sincerely believe that when the time comes, the Dogrib people and the Treaty 8 Chipewyan people will work in harmony with the Metis to ensure that our Aboriginal rights are addressed. It is unfortunate that when the window of opportunity opened for the Metis with respect to having their rights addressed through the Tlicho land claims agreement, it was foiled by the former leadership of the North Slave Metis Alliance. The goodwill was there. There is no reason why the goodwill will not come back. The Tlicho or the Dogrib people extended out the hand of friendship and appreciation to the Metis back in 1997, and I will do my best to repair the damage done under former regimes, build bridges with our Dogrib friends, and coexist in a peaceful and harmonious way with them and move ahead so that both our groups of people can prosper in what is one of the richest regions in this country.

You probably know that this is the only place in North America where diamonds are being mined. There is a tremendous resource that is leaving that region without the full benefits being derived by the Aboriginal people whose lands are now being mined and developed.

**Le sénateur St. Germain :** Votre beau physique et votre fière allure en témoignent.

**M. Enge :** Il y a aussi de nombreux Métis qui ont les yeux bleus. Sans vouloir offenser l'ancien chef de la Nation dénée, Bill Erasmus, qui a dit que les Métis étaient intégrés intimement dans le peuple déné, le fait est que les Métis sont au nombre des Autochtones visés par l'article 35. Nous sommes distincts de nos homologues indiens et inuits. Autrement dit, nous sommes un peuple bien distinct.

Si l'ancien chef Bill Erasmus lisait l'arrêt *Powley*, il verrait que le gouvernement du Canada a reconnu, par l'entremise de la Cour suprême du Canada, que les Métis forment un peuple séparé et distinct. Notre race résulte de l'union entre nos homologues autochtones et les colons d'origine principalement européenne qui sont venus ici. Sans trop m'attarder sur les considérations historiques et anthropologiques, je dirais que l'ethnogenèse des Métis a eu lieu dans les Prairies et c'est là que les Métis sont nés et sont devenus un peuple séparé et distinct.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, je peux vous dire que je viens d'une longue lignée de Métis qui ont coexisté avec les Dénés. Je suis le descendant direct d'un célèbre Métis que la Commission nationale des lieux et monuments historiques a reconnu comme un Métis d'une grande importance historique nationale, François Beaulieu II, surnommé Old Man Beaulieu ou Le Patriarche. Il a coexisté avec les Dogribs et les Chipewyans de la région de North Slave. Il avait un poste de traite à l'endroit qui s'appelle maintenant Lac la Martre. Il a même participé à la triste guerre entre les Dogribs et les Chipewyans. C'était toutefois un pacifiste qui a fait déboucher ce conflit sur un règlement pacifique.

Les Métis ont une longue histoire dans la région de North Slave. Ils vivaient parmi les Dénés avec qui ils entretenaient des relations harmonieuses. Il n'y a aucune raison pour que les Métis ne continuent pas à en faire autant.

Je suis ici aujourd'hui pour soutenir les aspirations des Dogribs. Je souhaite vivement que cet accord sur les revendications territoriales aboutisse. Je suis un optimiste et je crois sincèrement que, lorsque le moment viendra, les Dogribs et les Chipewyans signataires du Traité 8 coopéreront avec les Métis pour que nos droits ancestraux soient respectés. Il est regrettable que, lorsque les Métis ont eu l'occasion de faire reconnaître leurs droits dans le cadre de l'Accord tlicho, l'ancienne direction de l'Alliance des Métis de North Slave ait fait avorter cette initiative. Tout le monde avait fait preuve de bonne volonté. Il n'y a aucune raison pour que cette bonne volonté ne revienne pas. Les Tlichos ou les Dogribs ont tendu la main de l'amitié aux Métis en 1997 et je ferai de mon mieux pour réparer les torts causés sous l'ancien régime, nouer des liens avec nos amis les Dogribs et coexister avec eux de façon pacifique et harmonieuse de façon à ce que nos deux peuples puissent prospérer dans cette région qui est l'une des plus riches du pays.

Vous savez sans doute que c'est le seul endroit d'Amérique du Nord où l'on extrait le diamant. C'est une ressource formidable qui quitte la région sans que les peuples autochtones dont on exploite les terres ne puissent en bénéficier pleinement.



Another aspect that is happening right now is, in a sense, a kind of self-government arrangement; a devolution process is under way that should see resource royalty revenues flowing to Aboriginal groups in the Northwest Territories and, in this case, all three of the Aboriginal groups that share the North Slave region should prosper and grow together in a good way. I am optimistic about the future. The hand of friendship was extended to the Métis a number of years ago, and I am optimistic that we can work with them and get back on track.

**The Chairman:** Any other senators who wish to ask questions?

**Senator Gustafson:** I was interested in your comments on the diamond mines. I am one of those southerners who do not know anything about your area, and I am learning. Is there oil exploration in that area at all? Have they done any seismic work, or what is the situation?

**Mr. Enge:** Senator Gustafson, there is no oil exploration going on in the North Slave region, but there is a lot of exploration going on there of the mining sort. The North Slave region is a very rich, non-renewable resource area. Yellowknife was founded as a gold-mining town; there were two gold mines there that have now been shut down because the gold ore has been exhausted. What has replaced gold mining is diamond mining in the region, and our economy is the envy of the country. Two years ago the growth rate in the North Slave region was estimated at 20 per cent, which is a highly unusual economic situation in comparison to Alberta, which we managed to outpace.

Our future in the Northwest Territories looks very bright. There is a prosperous future for all of the citizens of the Northwest Territories, but in the case of the Aboriginal groups that reside in the North Slave region, we stand to do very well in the future, and I know that our lot in this society, and in the country of Canada, will improve. Already we are seeing tremendous advances.

I applaud the Dogrib people for use of some of the money they received from the diamond companies to educate their young. Last year I understand they placed half a million dollars a year towards the education of their young people, which is a laudable exercise. They are laying the groundwork for an improved society for themselves. I know that I am committed to that. I want to do as much as I can to educate our young in the same way as the Dogribs are seeing fit to do.

**Senator Gustafson:** Because it seems as though the ice is softening in the North, many scientists are telling us that the ice-breakers will be able to go through the North at all seasons, and possibly replace the Panama Canal and reduce the distances for shipping and trading, and so on. What is your view on that?

**Mr. Enge:** I really have not thought about it very much. We have tremendous things going on in the Northwest Territories. You have probably heard that, right now, there is a proposal on the table for the construction of the biggest natural gas pipeline in the history of the world. That is consuming a tremendous amount of our time. I do know that the Inuit in the Nunavut Territory are interested in building a nickel mine

Une autre chose qui se passe actuellement est que nous avons une sorte d'entente d'autonomie gouvernementale, un processus de dévolution qui est en cours et grâce auquel les groupes autochtones des Territoires du Nord-Ouest devraient toucher des redevances sur les ressources. Les trois groupes autochtones qui se partagent la région de North Slave devraient donc pouvoir prospérer et grandir ensemble. Je suis optimiste pour l'avenir. La main de l'amitié a été tendue aux Métis il y a quelques années et je suis sûr que nous pourrions travailler ensemble et repartir du bon pied.

**Le président :** D'autres sénateurs désirent poser des questions?

**Le sénateur Gustafson :** Je m'intéresse à ce que vous avez dit au sujet des mines de diamant. Je fais partie des Canadiens du Sud qui ne connaissent pas du tout votre région et je suis en train d'apprendre. Fait-on de l'exploration pétrolière dans votre région? Y a-t-il eu des relevés sismiques ou quelle est la situation?

**M. Enge :** Sénateur Gustafson, il n'y a pas d'exploration pétrolière dans la région de North Slave, mais il y a beaucoup d'exploration minière. La région de North Slave est une région très riche en ressources non renouvelables. Yellowknife a été fondée autour des mines d'or, car il y avait là-bas deux mines d'or qui ont été fermées depuis parce que le filon était épuisé. L'or a été remplacé par le diamant et notre économie fait l'envie du reste du pays. Il y a deux ans, le taux de croissance de la région de North Slave a été estimé à 20 p. 100, ce qui est une situation économique très inhabituelle par rapport à l'Alberta que nous avons réussi à surpasser.

L'avenir des Territoires du Nord-Ouest semble très prometteur. Un avenir prospère attend tous les citoyens des Territoires du Nord-Ouest, mais pour ce qui est des groupes autochtones qui résident dans la région de North Slave, nous sommes promis à un très bel avenir et je sais que notre situation au sein de cette société et du Canada va s'améliorer. Nous constatons déjà d'énormes progrès.

Je félicite les Dogribs d'utiliser une partie de l'argent qu'ils reçoivent des mines de diamant pour l'éducation de leurs jeunes. L'année dernière, je crois qu'ils ont placé un demi-million de dollars par an pour financer l'éducation de leurs jeunes, ce qui est une initiative louable. Ils préparent le terrain pour améliorer leur sort. Je veux faire la même chose. Je veux faire le plus possible pour éduquer nos jeunes, comme les Dogribs ont jugé bon de le faire.

**Le sénateur Gustafson :** Comme la glace semble fondre dans le Nord, de nombreux experts scientifiques nous disent que les brise-glaces pourront traverser le Nord en toute saison, que cela pourrait remplacer le canal de Panama et réduire les distances pour le transport maritime et le commerce. Qu'en pensez-vous?

**M. Enge :** En fait, je n'y ai pas beaucoup réfléchi. Il se passe des choses extraordinaires dans les Territoires du Nord-Ouest. Vous avez sans doute entendu dire qu'on envisageait de construire le plus gros gazoduc au monde. Ce projet absorbe la majeure partie de notre temps. Je sais que les Inuits du Nunavut envisagent de construire une mine de nickel quelque part près de Kugluktuk. Je suppose que cela les aiderait. Si les voies



somewhere near Kugluktuk. I guess that would help them. If the sea lanes are open, it would make it more feasible for some mining to go on and become a tremendous benefit to the Aboriginal people who reside in that area.

**Senator Gustafson:** It would revolutionize the North.

**Mr. Enge:** We are undergoing profound changes now. There are many issues we are dealing with because of rapid economic growth. Housing, for example; there are many jobs but no places for people to live. That is an unusual situation, and a good one for us. All of us who reside there have a place to live. There are jobs for our people and prosperity is under way. That will do a great deal to improving the lot of the Aboriginal peoples in the North with respect to economic development. Aboriginal peoples are ready for economic development. They are asking both Houses of Parliament to forge ahead with economic development. There is a proposal on the table with the Aboriginal Pipeline Working Group to see that natural gas pipeline built. Of course, there are a few snags along the way, one of which is the right-of-way through the Deh Cho region. There are some problems with that. However, these kinds of problems will crop up in any big project. I expect the collective will of the people will prevail, and economic development will go ahead.

**The Chairman:** I will ask you, Mr. Enge, in the Tlicho agreement, in the definition of a Tlicho, there is provision for descendants of the Tlicho to be enrolled and thus be part of the agreement. Are you aware whether there are Métis who fit under this category of descendants who have enrolled as part of the Tlicho people? If so, how many do you think there are relative to the number that you know that have not enrolled in this process?

**Mr. Enge:** Mr. Chairman, that is an interesting question and one that I wish I could answer for you. The Dogrib Treaty 11 Tribal Council negotiating team has not yet issued its enrolment list publicly. I have requested a copy of the enrolment list but they feel they need to keep it from the public eye until such time that they provide it to their own citizens first, their own people, which I respect. However, I do have an estimate that around the middle of April they plan to release that enrolment list and then I can know definitively which of the North Slave Métis Alliance have decided to join the Tlicho land claims process. I cannot say today, but that certainly is information that will be forthcoming in the near future. I would be interested in seeing their list.

One of the major reasons for the existence of the North Slave Métis Alliance is to assert the Aboriginal rights of its members, particularly in the land claims arena.

**The Chairman:** I have looked through the agreement to see what there was, whether there were any references to Métis, and in terms of an agreement there is no mention of Métis, only descendants of the Tlicho. I do notice in section 2.25 that it states that enrolment does not affect the identity of Métis. I do not know whether that is, from your standpoint, a good or positive thing, but I take it that it means that they leave it to the Métis to identify themselves. They leave it to the Métis to seek their own

maritimes sont ouvertes, cela rendrait certains projets miniers plus réalisables, ce qui serait extrêmement avantageux pour les Autochtones de la région.

**Le sénateur Gustafson :** Cela révolutionnerait le Nord.

**M. Enge :** Nous connaissons actuellement de profonds changements. La croissance économique rapide pose de nombreux problèmes. En ce qui concerne le logement, par exemple, il y a de nombreux emplois, mais pas d'endroit où loger. C'est une situation inhabituelle et c'est bon pour nous. Tous les résidents de la région ont déjà un logement. Il y a des emplois pour nous et nous sommes sur la voie de la prospérité. Cela va largement contribuer à améliorer le sort des peuples autochtones du Nord sur le plan du développement économique. Les populations autochtones sont prêtes pour le développement économique. Elles demandent aux deux Chambres du Parlement de permettre ce développement. Le Groupe de travail autochtone sur le pipeline étudie un projet en vue de la construction de ce gazoduc. Bien entendu, il y a quelques obstacles à surmonter dont l'un est le droit de passage par la région Deh Cho. Cela pose certains problèmes. Les problèmes de ce genre sont toutefois inévitables lorsqu'on entreprend un projet d'envergure. J'espère que la volonté collective l'emportera et que le développement économique se fera.

**Le président :** Monsieur Enge, dans l'Accord tlicho, dans la définition d'un Tlicho, une disposition permet à des personnes d'ascendance tlicho de se faire enregistrer et d'être partie à l'Accord. Savez-vous s'il y a des Métis qui entrent dans cette catégorie et qui se sont enregistrés comme membre du peuple tlicho? Si c'est le cas, combien y en a-t-il par rapport au nombre de Métis qui ne se sont pas enregistrés?

**M. Enge :** Monsieur le président, c'est une question intéressante à laquelle j'aimerais pouvoir répondre. L'équipe de négociation du Conseil tribal des Dogribs signataires du traité n° 11 n'a pas encore publié sa liste d'inscription. J'ai demandé la copie de cette liste, mais le Conseil estime ne pas devoir la publier avant de l'avoir communiquée à ses propres citoyens, et je respecte cette décision. Je crois toutefois qu'il compte publier cette liste vers la mi-avril et je saurai alors exactement quels sont les membres de l'Alliance des Métis de North Slave qui ont décidé de se joindre au processus de revendications territoriales des Tlichos. Je ne peux pas vous le dire aujourd'hui, mais c'est une chose que nous saurons prochainement. J'ai hâte de voir cette liste.

Une des principales raisons d'être de l'Alliance des Métis de North Slave est d'affirmer les droits ancestraux de ses membres, surtout à l'égard des revendications territoriales.

**Le président :** J'ai examiné l'accord pour voir s'il y était fait mention des Métis, mais il n'y en est pas question et seuls les descendants des Tlichos y sont mentionnés. Je remarque qu'à l'article 2.25, il est dit que l'inscription au registre n'a pas d'effet sur le statut de Métis. Je ne sais pas si c'est une bonne chose ou une mauvaise chose à vos yeux, mais cela veut dire, je suppose, que c'est aux Métis qu'il revient de s'identifier comme tel. On laisse les Métis trouver leur propre définition ou déterminer leurs

definition or their own Aboriginal rights. Further in the agreement it does say that the agreement should not be construed as to recognize any Aboriginal or treaty rights of any other Aboriginal people other than the Tlicho. Thus the Tlicho are saying that this applies only to them. They leave it to some other future process or decision for other Aboriginal groups to make their claims.

Also, in 7.3 it states that the Tlicho government may agree to share rights. Do you get any comfort from any of these provisions as far as your Metis rights go?

**Mr. Enge:** The short answer is, no. I do not derive any comfort from those provisions that the collective Metis identity of the members of the North Slave Metis Alliance will be preserved. My understanding, and the understanding of my advisers, is that if we were to enrol in the Tlicho land claims agreement, we become Tlicho citizens and therefore lose our Metis identity. The Metis are adamant that we are not about to lose our identity at the altar of this land claim. To have our Aboriginal rights addressed, we request a separate process that can be handled under the auspices of the Tlicho land claims agreement.

I do know that there are provisions in the land claim that allow for descendants of the Dogrib people to include themselves in their claim. In that regard, we do have Metis that fit into that category. In fact, the former president of the North Slave Metis Alliance, North Douglas, fits that category. Some of his family members obtained Indian status under the auspices of Bill C-31, and he himself decided not to. He therefore is without Indian status and therefore a full, bona fide Metis person. Now, he could opt to join the Tlicho land claims process if he wished because he is a descendant of the Dogrib people. However, his mother was disenfranchised as a status Indian when she married his father, who was a Metis from the Sahtu area, and she, his mother, was eligible and decided to opt to obtain her Indian status back. She also is a member of the Dogrib band. A number of his brothers and sisters did the same, but he did not. However, he could join the Tlicho land claim if he wished because he is a descendant of the Dogrib people, and in that respect there is a provision whereby he could apply to a committee struck to look at applications. If the committee, comprised of the Dogrib people, decided that they would permit him to be a Tlicho citizen, he would then be given approval to be a Tlicho citizen, but he would have to apply. There is a process there.

I just want to emphasize the fact that the Metis are very proud of their heritage. They are very proud of their identity, and they are not about to enter into the Tlicho land claims agreement and lose their identity once they do so. We will remain optimistic that we will have our rights addressed down the road. I am sure that that will happen.

**The Chairman:** One final question, Mr. Enge. I do recognize that you state in your presentation that you have ordered discontinuance of action with respect to an action that you have taken against the federal government. What is the status

propres droits ancestraux. Plus loin dans le texte il est dit que l'accord ne reconnaît pas les droits ancestraux ou issus de traités d'autres peuples autochtones que les Tlichos. Les Tlichos disent donc que cela s'applique uniquement à eux. Ils considèrent que les autres groupes autochtones devront formuler leurs revendications dans le cadre d'un processus ultérieur.

Également, la clause 7.3 porte que le gouvernement tlicho peut accepter de partager des droits. Cette disposition vous rassure-t-elle quant aux droits des Métis?

**M. Enge :** La réponse est non. Ces dispositions ne me permettent pas de croire que l'identité collective des membres de l'Alliance des Métis de North Slave sera préservée. Si je comprends bien, et c'est ce que pensent mes conseillers, si nous nous inscrivons pour bénéficier de l'Accord sur les revendications territoriales des Tlichos, nous deviendrons des citoyens tlichos et nous perdrons donc notre identité de Métis. Les Métis tiennent absolument à ne pas sacrifier leur identité sur l'autel de ces revendications territoriales. Pour faire reconnaître nos droits ancestraux, nous demandons un processus séparé qui pourra se dérouler sous les auspices de l'Accord tlicho.

Je sais que certaines dispositions de cet accord permettent aux descendants du peuple Dogrib de s'inscrire sur la liste des bénéficiaires. Nous avons des Métis qui entrent dans cette catégorie. En fait, l'ancien président de l'Alliance des Métis de North Slave, North Douglas, en fait partie. Certains membres de sa famille ont obtenu le statut d'Indien en vertu du projet de loi C-31, mais il a décidé de ne pas l'obtenir lui-même. Il reste donc un Métis authentique au lieu d'être un Indien inscrit. Il pourrait maintenant décider de bénéficier de l'Accord tlicho étant donné qu'il est un descendant du peuple Dogrib. Sa mère a toutefois perdu son statut d'Indien lorsqu'elle a épousé son père, qui était un Métis de la région de Sahtu et, comme elle y avait droit, elle a décidé de récupérer son statut d'Indien. Elle est également membre de la bande Dogrib. Plusieurs de ses frères et sœurs ont fait la même chose, mais pas lui. Il pourrait toutefois s'inscrire au registre tlicho s'il le désirait étant donné qu'il est un descendant du peuple Dogrib et une disposition de l'accord lui permettrait de s'inscrire auprès d'un comité constitué pour examiner les demandes. Si le comité, qui est composé de Dogribs, décidait de l'accepter, il pourrait devenir un citoyen tlicho, mais il faut qu'il en fasse la demande. Il y a un processus à suivre.

Je tiens seulement à souligner que les Métis sont très fiers de leur héritage. Ils sont très fiers de leur identité et ne sont pas prêts à la perdre pour bénéficier de l'Accord sur les revendications territoriales Tlichos. Nous espérons que nos droits seront reconnus. Je suis certain que nos droits finiront par être reconnus. J'en suis certain.

**Le président :** Une dernière question, monsieur Enge. Vous dites dans votre mémoire que vous avez ordonné l'arrêt des poursuites contre le gouvernement fédéral. Où en sont ces poursuites et pensez-vous ou espérez-vous entamer

of that action, and do you plan or hope to begin negotiations with respect to Metis rights with the federal government sometime in the near future to have your rights dealt with?

**Mr. Enge:** Yes. Under my leadership, and with the goodwill of the current North Slave Metis Alliance board of directors, the lawsuit filed in the Federal Court of Canada against the three principal parties from the Tlicho land claims agreement was dropped on December 3, I believe. There are some bugs being worked out right now with respect to its discontinuance. The discontinuance was filed in the Federal Court of Canada but there are some mechanics with respect to the filing of that discontinuance that are still being worked out. However, as far as the North Slave Metis Alliance is concerned, that lawsuit is over and finished. We formally dropped it and we do not see any need to look back at it any further.

I think it is common knowledge that everyone knows that when an Aboriginal people file a lawsuit against the Crown, what automatically happens is that the Crown stops negotiating. While you are in litigation, there is no negotiation. I find it was quite absurd that that lawsuit was filed in any event, and it was groundless because it was not necessary. Now that the lawsuit is dropped, I am optimistic we can get the federal government back to the table to see what we can work out to get our Aboriginal rights addressed.

**The Chairman:** Are there any questions that arise out of that or any other questions of our witness?

If not, then I want to thank you, Mr. Enge, for your presentation. I do believe you provided some good information to the committee members here. It will assist us in our deliberations on this bill.

We certainly wish you well in the future.

**Mr. Enge:** Thank you for inviting me here this evening. I urge you to go ahead and expedite the passage of this bill.

**The Chairman:** Senators, this concludes the witness testimony that we will hear in our deliberations and examination of Bill C-14. We will now proceed to clause-by-clause consideration of the bill. Is it agreed, senators?

**Senator St. Germain:** I would suggest, Mr. Chairman, if it is the will of the committee, that we proceed with clause-by-clause immediately.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The normal procedure is to postpone consideration of the long title, the preamble and the short title contained in clause 1. Shall the committee proceed in the normal way?

**Senator Watt:** Could you provide us with the text that you are reading? We do not have it.

**The Chairman:** Actually, I am proceeding with clause-by-clause, and there are two ways that we can do it. We could deal with clause-by-clause in groups of clauses or, if there is a motion to proceed otherwise, we can adopt all of the clauses as a whole. I was suggesting the two options.

prochainement des négociations avec le gouvernement fédéral au sujet des droits des Métis?

**M. Enge :** Oui. Sous ma direction et grâce à la bonne volonté du conseil d'administration actuel de l'Alliance des Métis de North Slave, la poursuite intentée devant la Cour fédérale du Canada contre les trois principales parties à l'Accord sur les revendications territoriales du peuple Tlicho a été abandonnée le 3 décembre, je crois. Il reste quelques petits problèmes à résoudre. La demande en désistement a été déposée à la Cour fédérale du Canada, mais il reste certaines formalités à remplir. Néanmoins, en ce qui concerne l'Alliance des Métis de North Slave, cette poursuite a pris fin. Nous l'avons abandonnée officiellement et nous ne voyons pas la nécessité de revenir là-dessus.

Chacun sait, je crois, que lorsqu'un peuple autochtone intente une poursuite contre la Couronne, cette dernière arrête automatiquement de négocier. Quand vous êtes en litige, il n'y a plus de négociation. Il était absurde d'intenter cette poursuite parce qu'elle était inutile. Maintenant que la poursuite a été abandonnée, je suis sûr que nous pourrions ramener le gouvernement fédéral à la table de négociation pour faire respecter nos droits ancestraux.

**Le président :** Avez-vous des questions sur ce sujet ou tout autre sujet à poser à notre témoin?

S'il n'y en a pas, je tiens vous remercier, monsieur Enge, pour votre témoignage. Je crois que vous avez fourni des renseignements utiles aux membres du comité. Cela va nous éclairer pour nos délibérations sur ce projet de loi.

Tous nos vœux de succès vous accompagnent.

**M. Enge :** Merci de m'avoir invité ici ce soir. Je vous exhorte à accélérer l'adoption de ce projet de loi.

**Le président :** Sénateurs, l'audition de nos témoins est maintenant terminée pour l'examen du projet de loi C-14. Nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi. Est-ce d'accord, sénateurs?

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur le président, si le comité est d'accord, je suggère que nous passions immédiatement à l'étude article par article.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Normalement, nous remettons à plus tard l'examen du titre complet, du préambule et du titre abrégé contenu à l'article 1. Le comité veut-il procéder de la façon habituelle?

**Le sénateur Watt :** Pourriez-vous nous fournir le texte que vous lisez? Nous ne l'avons pas.

**Le président :** En fait, je procède article par article et il y a deux façons de faire. Nous pourrions procéder par groupes d'articles ou si nous adoptons une motion pour procéder autrement, nous pouvons adopter tous les articles globalement. Ce sont là deux options.



**Senator St. Germain:** Could we break it down into parts?

**The Chairman:** Yes. I will begin and ask senators, shall clause 2 carry? Do you want to look at the clauses as we go through them?

**Senator Watt:** May we have copies of the bill?

**The Chairman:** We can look at the bill on the table of provisions. This approach of grouping the clauses is outlined in the table of provisions.

Senators, shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 3 and 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 5 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 9 to 14 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clauses 15 to 94 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clauses 95 and 96 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clauses 97 to 106 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clauses 107 to 110 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 111 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall clause 1, the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried. Is it agreed, senators, that the bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le sénateur St. Germain :** Pouvons-nous séparer le projet de loi en plusieurs éléments?

**Le président :** Oui. Je vais commencer et demander aux sénateurs : l'article 2 est-il adopté? Voulez-vous examiner ces articles au fur et à mesure?

**Le sénateur Watt :** Pouvons-nous avoir un exemplaire du projet de loi?

**Le président :** Vous pouvez suivre dans la table analytique. Les articles sont regroupés dans la table analytique.

Sénateurs, l'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Les articles 3 et 4 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Les articles 9 à 14 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. Les articles 15 à 94 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. Les articles 95 et 96 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. Les articles 97 à 106 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. Les articles 107 à 110 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adoptés. L'article 111 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté. Êtes-vous d'accord, sénateurs, pour que le projet de loi soit adopté sans amendement?

**Des voix :** D'accord.

**The Chairman:** Is it agreed that I report the bill without amendment at the next sitting of the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** This concludes our business on Bill C-14. For the information of witnesses and the audience, I, as chairman of the committee, will report to the Senate at the next sitting of the Senate, which is tomorrow. We will then be in a position to ask for unanimous consent of the Senate to proceed to third reading of the bill and, eventually, Royal Assent.

However, if any person in the Senate does not give consent, because normally a 24-hour period is required between the time of reporting and third reading, we would have to wait until Tuesday of next week. I want everyone to know that senators have a right to 24 hours to review the bill to ensure that all provisions of the bill are satisfactory to them.

I recognize that our witnesses have travelled very far, and I thank them for coming to our Senate committee to see our democratic process in Canada at work.

**Senator St. Germain:** We should ensure that every senator has the right to speak on this bill at third reading, not that it is generally done. However, the opportunity exists, and conceivably it could happen that another senator, other than Senator Sibbeston and I, will speak to it.

**The Chairman:** I will emphasize that at third reading, as Senator St. Germain has stated, any senator can speak to the bill. I intend to speak to it because I am knowledgeable, I am from the North and I have an interest in it. Senator St. Germain, who is the deputy chairman of the committee, will speak to the Tlicho agreement. As well, any other senator may speak to the bill.

With that, I thank you again.

The committee adjourned.

**Le président :** Êtes-vous d'accord pour que je fasse rapport du projet de loi sans amendement à la prochaine séance du Sénat?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Voilà qui termine notre étude du projet de loi C-14. Pour la gouverne des témoins et de l'auditoire, je signale qu'en tant que président du comité, je ferai rapport au Sénat à sa prochaine séance, qui aura lieu demain. Nous serons alors en mesure de demander le consentement unanime du Sénat pour procéder à la troisième lecture du projet de loi et, éventuellement, à la sanction royale.

Toutefois, si un des sénateurs ne donne pas son consentement, comme il doit normalement s'écouler 24 heures entre la présentation du rapport et la troisième lecture, nous devrons attendre jusqu'à mardi prochain. Je tiens à ce que tout le monde sache que les sénateurs ont droit à 24 heures pour examiner le projet de loi et s'assurer que toutes ses dispositions les satisfont.

Je sais que nos témoins ont fait un long voyage pour venir ici et je les remercie d'être venus devant le comité sénatorial pour voir le processus démocratique du Canada à l'oeuvre.

**Le sénateur St. Germain :** Nous devons veiller à ce que chaque sénateur ait le droit d'exprimer son opinion sur ce projet de loi en troisième lecture. Ce n'est généralement pas le cas, mais cette possibilité existe et il se pourrait qu'un sénateur autre que le sénateur Sibbeston et moi-même désire en parler.

**Le président :** J'insiste sur le fait qu'en troisième lecture, comme l'a dit le sénateur St. Germain, n'importe quel sénateur peut parler du projet de loi. J'ai l'intention de le faire, car je connais la question, je suis originaire du Nord et je m'y intéresse. Le sénateur St. Germain, qui est le vice-président du comité, parlera de l'Accord tlicho. N'importe quel autre sénateur pourra également parler du projet de loi.

Sur ce, je vous remercie encore une fois.

La séance est levée.





*Department of Finance Canada:*

Annie Carrier, Chief, First Nations Finance Section.

*Department of Aboriginal Affairs of the Northwest Territories:*

Roy Erasmus, Director of Negotiations and Acting Chief Negotiator;

Martin Goldney, Legal Counsel.

**Monday, February 8, 2005**

*Tribal Treaty 11 Council:*

Deputy Grand Chief Charlie J. Nitsiza;

John B. Zoe, Chief Negotiator;

Richard B. Salter, Legal Counsel;

Bertha Rabesca Zoe, Legal Counsel;

Eddie Erasmus, Negotiator.

**Tuesday, February 9, 2005**

*Assembly of First Nations:*

Phil Fontaine, National Chief;

Bill Erasmus, Northwest Territories Regional Chief.

*North Slave Metis Alliance:*

Bill Enge, President.

*Ministère des Finances Canada :*

Annie Carrier, chef, Fiscalité des Premières Nations.

*Ministère des Affaires autochtones des Territoires du Nord-Ouest :*

Roy Erasmus, directeur des négociations et négociateur en chef par intérim;

Martin Goldney, conseiller juridique.

**Le mardi 8 février 2005**

*Conseil des Dogribs signataires du traité n° 11 :*

Charlie J. Nitsiza, grand chef adjoint;

John B. Zoe, négociateur en chef;

Richard B. Salter, conseiller juridique;

Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique;

Eddie Erasmus, négociateur.

**Le mercredi 9 février 2005**

*Assemblée des Premières Nations :*

Phil Fontaine, chef national;

Bill Erasmus, chef régional des Territoires du Nord-Ouest.

*Alliance des Métis de North Slave :*

Bill Enge, président.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, February 2, 2005**

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development.

The Honourable Joseph L. Handley, Premier of the Northwest Territories and Minister of Aboriginal Affairs.

#### WITNESSES

**Wednesday, February 2, 2005**

Susan Barnes, Parliamentary Secretary to the Minister of Indian and Northern Affairs Canada.

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Paula Isaak, Associate Chief Federal Negotiator, Northwest Territories;

Richard Ashton, Assistant Negotiator, Tlicho.

*Department of Justice Canada:*

Mary Douglas, Counsel;

James Stringham, Acting Senior Counsel, Human Rights Law Section.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAISSENT

**Le mercredi 2 février 2005**

L'honorable Andy Scott, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'honorable Joe Handley, premier ministre des Territoires Nord-Ouest et ministre des Affaires autochtones.

#### TÉMOINS

**Le mercredi 2 février 2005**

Susan Barnes, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada.

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Paula Isaak, négociateur en chef associé au gouvernement fédéral, Territoires du Nord-Ouest;

Richard Ashton, négociateur adjoint, Tlicho.

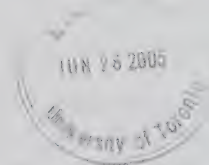
*Ministère de la Justice Canada :*

Mary Douglas, avocate;

James Stringham, avocat-conseil par intérim, Section des droits de la personne.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

Tuesday, February 22, 2005  
Wednesday, February 23, 2005  
Tuesday, March 8, 2005  
Wednesday, March 9, 2005

### Issue No. 5

**First, second, third and fourth (last)  
meetings on:**

Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts

### APPEARING:

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P.,  
Minister of Indian Affairs and Northern Development  
The Honourable Susan Barnes, P.C., M.P.,  
Parliamentary Secretary to the Minister  
of Indian Affairs and Northern Development

### INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE  
(Bill C-20, Nations Fiscal and  
Statistical Management Act)

### WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

Le mardi 22 février 2005  
Le mercredi 23 février 2005  
Le mardi 8 mars 2005  
Le mercredi 9 mars 2005

### Fascicule n° 5

**Première, deuxième, troisième et quatrième (dernière)  
réunions concernant :**

Le projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois

### COMPARAISSENT :

L'honorable Andy Scott, C.P., député,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien  
L'honorable Susan Barnes, C.P., députée,  
secrétaire parlementaire du ministre  
des Affaires indiennes et du Nord canadien

### Y COMPRIS :

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Le projet de loi C-20, Loi sur la gestion financière  
et statistique des premières nations)

### TÉMOINS

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

* Austin, P.C. (or Rompkey, P.C.) Angus Buchanan, P.C. Christensen Fitzpatrick	Gustafson * Kinsella (or Stratton) Léger Pearson Watt
---	--

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stratton, substituted for that of the Honourable Senator St. Germain, P.C. (*February 21, 2005*).

The name of the Honourable Senator St. Germain, P.C., substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*February 24, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

* Austin, C.P. (ou Rompkey, C.P.) Angus Buchanan, C.P. Christensen Fitzpatrick	Gustafson * Kinsella (ou Stratton) Léger Pearson Watt
---	--

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Stratton est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain, C.P. (*le 21 février 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., est substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 24 février 2005*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, February 16, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Fitzpatrick, seconded by the Honourable Senator Bacon, for the second reading of Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Fitzpatrick moved, seconded by the Honourable Senator Gill, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 16 février 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fitzpatrick, appuyée par l'honorable sénateur Bacon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Fitzpatrick propose, appuyé par l'honorable sénateur Gill, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 22, 2005  
(13)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:09 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Léger, Pearson, Rompkey, Sibbeston, Stratton and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 16, 2005, the committee began its consideration of Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts.

**APPEARING:**

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development.

The Honourable Susan Barnes, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

**WITNESSES:***Indian and Northern Affairs Canada:*

Brenda Kustra, Director General, Lands and Trust Services, Governance;

Paul Salembier, General Counsel, Legislative Initiatives, Legal Services.

*First Nations Fiscal Institutions Initiative:*

Clarence (Manny) Jules, Spokesperson.

*First Nations Financial Management Board:*

Harold Calla, Chairman of Advisory Panel.

*First Nations Finance Authority:*

Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer.

*First Nations Statistics:*

Tom Bressette, Chair of Advisory Panel.

*Indian Taxation Advisory Board:*

Strater Crowfoot, Chairman.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 22 février 2005  
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 9, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick. G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Léger, Pearson, Rompkey, Sibbeston, Stratton et Watt (6).

*Également présentes :* Mary Hurley et Lisa Patterson, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 16 février 2005, le comité entreprend son examen du projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des Premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Administration financière des Premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des Premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

**COMPARAISSENT :**

L'honorable Andy Scott, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'honorable Susan Barnes, C.P., députée, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**TÉMOINS :***Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Brenda Kustra, directrice générale, Services fonciers et fiduciaires, Direction de la gouvernance des Premières nations;

Paul Salembier, avocat général, Initiatives législatives, Services juridiques.

*Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations :*

Clarence (Manny) Jules, porte-parole.

*Commission de gestion financière des Premières nations :*

Harold Calla, président du comité consultatif.

*Administration des Premières nations :*

Deanna Hamilton, présidente et chef de la direction.

*Statistiques des Premières nations :*

Tom Bressette, président du comité consultatif.

*Commission consultative de la fiscalité indienne :*

Strater Crowfoot, président.



Mr. Scott made an opening statement and, together with Ms. Barnes, Ms. Kustra and Mr. Salembier, answered questions.

At 10:00 a.m., the committee suspended.

At 10:05 a.m., the committee resumed the meeting.

Mr. Jules, Mr. Calla, Ms. Hamilton, Mr. Bressette and Mr. Crowfoot each made an opening statement and then together answered questions.

At 11:10 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2005  
(14)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:18 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Léger, Sibbeston, Stratton and Watt (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 16, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts.

WITNESSES:

*Municipal Finance Authority of British Columbia:*

James R. Craven, Former Executive Director.

*First Nations Finance Authority:*

Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer.

*Bank of Montreal:*

Ronald Jamieson, Senior Vice-President, Aboriginal Banking.

*Statistics Canada:*

Douglas A. Norris, Director General, Census and Demographic Statistics.

Mr. Craven made an opening statement and, with Ms. Hamilton, answered questions.

M. Scott fait une déclaration puis, aidé de Mme Barnes, de Mme Kustra et de M. Salembier, répond aux questions.

À 10 heures, la séance est interrompue.

À 10 h 5, la séance reprend.

M. Jules, M. Calla, Mme Hamilton, M. Bressette et M. Crowfoot font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 11 h 10, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 23 février 2005  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 18, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Léger, Sibbeston, Stratton et Watt (4).

*Également présentes :* Mary Hurley et Lisa Patterson, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 16 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des Premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Administration financière des Premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des Premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

TÉMOINS :

*Municipal Finance Authority of British Columbia :*

James R. Craven, ancien directeur exécutif.

*Administration financière des Premières nations :*

Deanna Hamilton, présidente et chef de la direction.

*Banque de Montréal :*

Ronald Jamieson, vice-président principal, Services bancaires aux Autochtones.

*Statistique Canada :*

Douglas A. Norris, directeur général, Direction de la statistique démographique et du recensement.

M. Craven fait une déclaration liminaire puis, aidé de Mme Hamilton, répond aux questions.

Mr. Jamieson made an opening statement and answered questions.

Mr. Norris made an opening statement and answered questions.

At 7:43 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, March 8, 2005  
(15)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:04 a.m., this day, in camera in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Léger, Pearson Sibbeston, St. Germain and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was agreed that staff remain.

The committee discussed future business and a draft budget.

At 9:17 a.m., the committee suspended.

At 9:29 a.m., the committee resumed in public.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 16, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts.

WITNESSES:

*As a panel:*

*Saddle Lake First Nation:*

Eric J. Large, Acting Chief.

*Six Nations Council:*

David M. General, Chief.

*Association of Iroquois and Allied Indians:*

Chris McCormick, Grand Chief.

M. Jamieson fait une déclaration liminaire et ensuite répond aux questions.

M. Norris fait une déclaration liminaire puis répond aux questions.

À 19 h 43, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 8 mars 2005  
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 4, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain et Watt (6).

*Également présentes :* De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley et Lisa Patterson.

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine une ébauche de programme.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Le comité discute de ses travaux futurs et examine une ébauche de budget.

À 9 h 17, le comité interrompt ses travaux.

À 9 h 29, la séance reprend en public.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 16 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des Premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Administration financière des Premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des Premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

TÉMOINS :

*Table ronde :*

*Première nation de Saddle Lake :*

Eric J. Large, chef intérimaire.

*Six Nations Council :*

David M. General, chef.

*Association of Iroquois and Allied Indians :*

Chris McCormick, grand chef.

*Oneida Nation of the Thames:*

Randall Phillips, Chief.  
*Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin:*  
Michael Anderson, Research Director.

*Swan Lake First Nation:*

Robert Daniels, Chief.  
The Chair invited Mr. Ben Whiskeyjack to say a prayer.

It was agreed that the following draft budget application, for the fiscal year ending March 31, 2006, for its special study on involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada be adopted and submitted to the Senate Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Professional and Other Services	\$ 102,200
Transportation and Communications	\$ 269,030
All Other Expenditures	\$ 14,000
<b>Total</b>	<b>\$ 385,230</b>

Mr. Large, Mr. General, Mr. McCormick, Mr. Phillips and Mr. Anderson each made a presentation.

Chief Robert Daniels, from Swan Lake First Nation asked the committee if he could table a document.

It was agreed that the following material be filed as exhibit with the Clerk of the Committee:

- Document submitted by Chief Robert Daniels, from the Swan Lake First Nation, January 18, 2005, (Exhibit 5900-1.38/A1-C-20,5,"1")

The witnesses answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibit with the Clerk of the Committee:

- Document submitted by Michael Anderson, from the Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin, March 8, 2005, (Exhibit 5900-1.38/A1-C-20,5,"2")

At 11:25 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:  
  
\_\_\_\_\_

OTTAWA, Wednesday, March 9, 2005  
(16)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:17 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Fitzpatrick, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, P.C., and Watt (7).

*Oneida Nation of the Thames :*

Randall Phillips, chef.  
*Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin :*  
Michael Anderson, directeur de recherche.

*Première nation de Swan Lake:*

Robert Daniels, chef.  
Le président invite M. Ben Whiskeyjack à dire une prière.

Il est convenu que l'ébauche de budget suivante pour l'exercice se terminant le 31 mars 2006 et concernant son étude spéciale sur la participation des peuples et des entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada soit adoptée et soumise au Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration :

Services professionnels et autres	102 200 \$
Transports et communications	269 030 \$
Toutes autres dépenses	14 000 \$
<b>Total</b>	<b>385 230 \$</b>

MM. Large, General, McCormick, Phillips et Anderson font chacun un exposé.

Le chef Robert Daniels, de la Swan Lake First Nation, demande au comité s'il peut déposer un document.

Il est convenu que le document suivant soit remis à la greffière du comité :

- Document déposé par le chef Robert Daniels, de la Swan Lake First Nation, 18 janvier 2005 (pièce n° 5900-1.38/A1-C-20,5, « 1 »).

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu que le document suivant soit remis à la greffière du comité :

- Document déposé par Michael Anderson, de la Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin, 8 mars 2005 (pièce n° 5900-1.38/A1-C-20,5, « 2 »).

À 11 h 25, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :  
  
\_\_\_\_\_

OTTAWA, le mercredi 9 mars 2005  
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 17, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Fitzpatrick, Léger, Pearson, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (7).



*In attendance:* From the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament: Marlisa Tiedemann and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 16, 2005, the committee continued its consideration of Bill C-20, An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts.

#### WITNESSES:

*As a panel:*

*Canadian Property Tax Association:*

Ken Marsh, Legislative Liaison.

*Interim Westbank First Nation Advisory Council:*

John Reddick, Chair.

*Snake Island Cottagers Association:*

Maurice Sandford, President.

Mr. Marsh, Mr. Reddick and Mr. Sandford each made a presentation. The witnesses answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

- Document submitted by John Reddick, from the Interim Westbank First Nation Advisory Council, dated March 2, 2005, entitled Westbank First Nation Advisory Council Law (Exhibit 5900-1.38/A1-C-20,5,"3").

At 7:05 p.m. it was agreed that the committee proceed to clause by clause consideration of Bill C-20.

It was agreed that the title, the preamble and clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clauses 4 to 15 carry.

It was agreed that clause 16 carry.

It was agreed that clause 17 to 28 carry.

It was agreed that clause 29 carry.

It was agreed that clauses 30 to 34 carry.

It was agreed that clause 35 carry.

It was agreed that clause 36 carry.

It was agreed that clause 37 carry.

It was agreed that clauses 38 to 48 carry.

It was agreed that clause 49 carry.

*Également présentes :* De la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement : Marlisa Tiedemann et Lisa Patterson.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 16 février 2005, le comité poursuit son examen du projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Administration financière des Premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des Premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois.

#### TÉMOINS :

*En table ronde :*

*Association canadienne de taxe foncière :*

Ken March, agent de liaison.

*Conseil consultatif intérimaire de la Première nation de Westbank :*

John Reddick, président.

*Snake Island Cottagers Association :*

Maurice Sandford, président.

MM. March, Reddick et Sandford présentent chacun leur exposé. Les témoins répondent ensuite aux questions.

Il est convenu que le document suivant sera déposé auprès de la greffière du comité :

- Document soumis par John Reddick, du Conseil consultatif intérimaire de la Première nation Westbank, daté du 2 mars 2005 et intitulé Westbank First Nation Advisory Council Law (pièce 5900-1.38/A1-C-20, 5, « 3 »).

À 19 h 5, le comité convient de procéder à l'examen article par article du projet de loi C-20.

Il est convenu de reporter l'étude du titre, du préambule et de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter les articles 4 à 15.

Il est convenu d'adopter l'article 16.

Il est convenu d'adopter les articles 17 à 28.

Il est convenu d'adopter l'article 29.

Il est convenu d'adopter les articles 30 à 34.

Il est convenu d'adopter l'article 35.

Il est convenu d'adopter l'article 36.

Il est convenu d'adopter l'article 37.

Il est convenu d'adopter les articles 38 à 48.

Il est convenu d'adopter l'article 49.

It was agreed that clauses 50 to 54 carry.

It was agreed that clause 55 carry.

It was agreed that clauses 56 and 57 carry.

It was agreed that clauses 58 to 73 carry.

It was agreed that clauses 74 to 87 carry.

It was agreed that clauses 88 to 90 carry.

It was agreed that clauses 91 to 103 carry.

It was agreed that clauses 104 to 107 carry.

It was agreed that clauses 108 to 113 carry.

It was agreed that clauses 114 to 131 carry.

It was agreed that clauses 132 to 139 carry.

It was agreed that clauses 140 to 146 carry.

It was agreed that clauses 147 to 154 carry.

It was agreed that clause 155 carry.

It was agreed that the schedule carry.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the preamble carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted without amendment.

It was agreed that the bill be reported to the Senate.

At 7:13 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Il est convenu d'adopter les articles 50 à 54.

Il est convenu d'adopter l'article 55.

Il est convenu d'adopter les articles 56 et 57.

Il est convenu d'adopter les articles 58 à 73.

Il est convenu d'adopter les articles 74 à 87.

Il est convenu d'adopter les articles 88 à 90.

Il est convenu d'adopter les articles 91 à 103.

Il est convenu d'adopter les articles 104 à 107.

Il est convenu d'adopter les articles 108 à 113.

Il est convenu d'adopter les articles 114 à 131.

Il est convenu d'adopter les articles 132 à 139.

Il est convenu d'adopter les articles 140 à 146.

Il est convenu d'adopter les articles 147 à 154.

Il est convenu d'adopter l'article 155.

Il est convenu d'adopter l'annexe.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi sans amendement.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi au Sénat.

À 19 h 13, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, March 10, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

**FOURTH REPORT**

Your Committee, to which was referred Bill C-20, *An Act to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other Acts*, has in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 16, 2005, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

*Le président,*

NICK SIBBESTON

*Chair*

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 10 mars 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**

Votre Comité, auquel a été déferé le projet de loi, C-20, *Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois*, a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 16 février 2005, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,



EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, February 22, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-20, to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:09 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the Chair.

[Translation]

**The Chairman:** I see a quorum. I call the meeting to order.

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is meeting today to deal with Bill C-20, the First Nations fiscal and statistical management act. Mr. Andy Scott, Minister of Indian Affairs and Northern Development is here.

Welcome. Please proceed, Minister.

**The Honourable Andy Scott, Minister of Indian Affairs and Northern Development:** Thank you very much, Mr. Chair and members of the committee, for the opportunity, to lead off the committee's review of Bill C-20, the First Nations fiscal and statistical management act. I believe that this legislation will help First Nation communities build viable, thriving economies, and I am confident that members of this committee will support Bill C-20 once they have scrutinized and analysed it carefully and comprehensively.

Last year, members of this committee began a valuable investigation into the involvement of aboriginal communities and businesses in Canada's economy. Thanks to the diversity of perspectives presented during the investigation, committee members have acquired a deep understanding of the difficult obstacles aboriginal peoples face and the significant opportunities that might be made available to them. The importance and relevance of this work will become increasingly clear as the committee reviews Bill C-20.

Last November, the committee heard from Manny Jules, a successful entrepreneur, former chief and passionate advocate of Bill C-20.

Given the fact that Mr. Jules is here, I hesitate to quote for fear I will be corrected, but I will persist. At that time he said:

...legislation is about a simple fact: governments do not build economies; businesses do.

This...legislation is not asking the government to build our economies with a pile of public money. This is about us building viable economies ourselves.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 22 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition financière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, se réunit aujourd'hui, à 9 h 9, pour en faire l'examen.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Comme il y a quorum, je déclare la séance ouverte.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones accueille aujourd'hui, dans le cadre de son examen du projet de loi C-20, première loi sur la gestion financière et statistique des premières nations, M. Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Soyez le bienvenu, monsieur le ministre. Je vous cède la parole.

**L'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien :** Je remercie le président et les membres du comité de me laisser donner le coup d'envoi à l'examen, par le comité, du projet de loi C-20, Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. À mon avis, ce projet de loi aidera les collectivités des Premières nations à bâtir une économie viable et prospère, et j'ai bon espoir qu'après en avoir examiné et analysé méticuleusement le contenu, les membres du comité y donneront leur appui.

L'an dernier, des membres du comité ont amorcé une étude fort utile sur la participation des collectivités et entreprises autochtones à l'économie canadienne. Grâce à la diversité des points de vue présentés au cours de cette étude, les membres du comité ont acquis une bonne compréhension des obstacles difficiles qui se posent aux peuples autochtones et des excellentes occasions qui pourraient s'ouvrir à eux. L'importance et la pertinence de ce travail se préciseront à mesure que progressera votre examen du projet de loi C-20.

En novembre dernier, le comité a reçu le témoignage de Manny Jules, à la fois entrepreneur accompli, ancien chef et ardent défenseur du projet de loi C-20.

Étant donné qu'il est présent ici aujourd'hui, j'hésite à le citer, par crainte de faire erreur et de me faire corriger. Toutefois, je vais persister :

Le projet de loi s'appuie sur une simple évidence : ce ne sont pas les gouvernements mais bien les entreprises qui forgent l'économie.

Le projet de loi n'appelle pas le gouvernement à bâtir notre économie avec des fonds publics; il nous permet de construire nous-mêmes une économie viable.

Today, I would like to describe how Bill C-20 will enable First Nation communities to fulfill the vision outlined by Manny Jules. I am convinced that the legislation will serve as a crucial stepping stone for First Nation communities eager to improve living standards and fiscal performance, and I expect that committee members will quickly recognize that Bill C-20 supports a range of development options. In fact, the flexibility and inclusiveness built into Bill C-20 is perhaps its greatest strength.

Unlike the Indian Act, this legislation is not prescriptive. It has been designed and created by First Nations for First Nations. It recognizes and fully supports the right of communities to plan and follow their own paths. It is entirely appropriate that the men and women who conceived of Bill C-20 are members of First Nations themselves. After all, they are most familiar with the particular problems facing their communities. They have recognized the crucial link between physical infrastructure, economic development and community well-being.

Until now, however, few First Nation communities have enjoyed access to the tools needed to develop physical infrastructure. Bill C-20 will alter this situation in a fundamental and positive way. With this legislation, a First Nation community is free to take advantage of a wide range of fiscal and statistical tools and legal mechanisms, the same instruments long used by municipalities to attract investment, address social needs and create jobs.

The viability of communities across Canada depends absolutely on strong, reliable infrastructure from roads to communication links to modern water and sewer facilities. Community leaders recognize that modern infrastructure is essential to economic growth, but the construction, maintenance and expansion of infrastructure is expensive. To offset high costs, municipalities have long relied on long-term low-interest loans. Lenders invest in infrastructure projects because they are confident in the legal status, financial health and stability of municipal governments.

Few First Nation communities, though, are blessed with these advantages. In fact, their legal status alone limits the access of most First Nation communities to low-cost financing options. Financial studies of the current borrowing options of First Nations describe these options as comparable to mortgaging a house with a credit card. In many cases, the borrowing costs are prohibitive and many projects cannot be completed.

The First Nations fiscal and statistical management act establishes four institutions that will enable First Nation communities to raise much needed property tax revenues, to pool their resources and finance infrastructure improvement

Aujourd'hui, j'aimerais vous dire comment le projet de loi C-20 permettra aux collectivités des Premières nations de concrétiser la vision de Manny Jules. Je suis convaincu que le projet de loi procurera un point de départ décisif aux collectivités des Premières nations désireuses d'améliorer leur qualité de vie et leurs résultats financiers. Et je pense que les membres du comité auront vite fait de reconnaître que le projet de loi C-20 soutient une série de mesures favorisant le développement. En fait, la souplesse et la globalité qui caractérisent le projet de loi C-20 constituent peut-être ses plus grandes forces.

Contrairement à la Loi sur les indiens, le texte de loi qui nous occupe n'est pas normatif; il a été conçu et créé par les Premières nations et pour les Premières nations, et il reconnaît et soutient pleinement le droit des collectivités de planifier leur avenir et d'emprunter des parcours bien à elles. Il est tout à fait logique que les hommes et les femmes qui ont conçu le projet de loi C-20 proviennent des Premières nations; après tout, ils connaissent mieux que quiconque les problèmes particuliers à leurs collectivités. Ils ont reconnu le rapport incontournable entre les infrastructures matérielles, le développement économique et le mieux-être de la collectivité.

Jusqu'à maintenant, toutefois, peu de collectivités des Premières nations ont eu accès aux outils nécessaires à l'instauration d'infrastructures matérielles. Le projet de loi C-20 apportera de profonds changements positifs à cette situation. Par ce projet de loi, une collectivité des Premières nations est libre de recourir à une vaste gamme de mécanismes juridiques et d'outils financiers et statistiques, les mêmes instruments qu'utilisent depuis longtemps les municipalités pour attirer les investisseurs, répondre aux besoins sociaux et créer de l'emploi.

La viabilité des collectivités de tout le Canada repose sans contredit sur des structures solides et fiables. Les dirigeants communautaires reconnaissent aussi que la croissance économique passe inévitablement par des infrastructures modernes. La construction, l'entretien et l'expansion des infrastructures, par contre, supposent habituellement de lourdes dépenses. Pour compenser les coûts élevés, les municipalités canadiennes se tournent depuis des années vers des prêts à long terme et à faibles taux d'intérêt. Les prêteurs investissent dans des projets d'infrastructure parce que le statut juridique, la santé financière et la stabilité des administrations municipales leur inspirent confiance.

Par contre, peu de collectivités des Premières nations jouissent de tels avantages. En fait, leur statut juridique arrive à lui seul à restreindre l'accès de la grande majorité des collectivités des Premières nations aux options de financement à faible taux d'intérêt. Des études financières assimilent les possibilités d'emprunt actuellement à la portée des Premières nations à des hypothèques contractées par carte de crédit. Dans bien des cas, les coûts d'emprunt sont excessifs et bon nombre de projets ne peuvent aboutir.

La Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations crée quatre institutions grâce auxquelles les collectivités des Premières nations pourront prélever les impôts fonciers dont elles ont tant besoin, regrouper leurs ressources, financer des



projects, and to make effective decisions to benefit their members. Participation in these organizations is completely voluntary. No First Nation community is required to avail itself of any of the services offered through Bill C-20.

These institutions — a tax commission, a financial management board, a statistical institute and a finance authority — would provide discrete yet complementary services. They would operate at arm's length from one another, have distinct mandates and offer particular advantages. Although the benefits of each organization are significant, the combined effect of all four institutions is both powerful and enduring.

Allow me to describe the role that each institution will play. The first institution created under Bill C-20, the First Nations tax commission, is designed to facilitate the implementation of fair and effective First Nation property tax regimes. The commission would provide standards for the development, by First Nations, of property tax laws that both balance community and ratepayer interests and are consistent with those in neighbouring jurisdictions. The commission would also provide for effective dispute resolution. In short, the tax commission will assist First Nations to foster the secure and stable fiscal environment sought by investors and lenders alike.

The second institution, the First Nations finance authority, will enable communities to raise private capital at preferred rates. Here is how it works: A First Nation community that collects property tax under this bill may become a borrowing member of the authority if it meets the strict requirements of the authority. On the collective strength of the property tax revenues of its borrowing members, the finance authority would then raise private capital with First Nations bonds. The proceeds of each bond issue would be loaned back to the participating borrowing members at a competitive rate of interest. Analysts estimate that this mechanism could generate more than \$125 million in debt financing over the first five bond issues.

The third institution, the financial management board, would provide a range of technical and support services to any interested First Nation. The board would assist with research and advocacy on financial matters, policy and capacity development, along with financial procedures and reporting standards. These activities will help First Nation communities to make the most of their financial resources. The board would also play a role in the borrowing pool. It would approve the financial administration laws of borrowing members and provide an independent assessment and certification of the financial health of these First Nations. This would provide investors with the information and the confidence needed to invest.

projets visant à améliorer les infrastructures et prendre des décisions efficaces qui seront profitables à leurs membres. Le recours aux services de ces institutions est tout à fait facultatif. Aucune collectivité des Premières nations n'est tenue de se prévaloir des services offerts par l'entremise du projet de loi C-20.

Ces institutions — une commission de la fiscalité, un conseil de gestion financière, un institut statistique et une administration financière — fourniraient des services indépendants, mais complémentaires. Elles n'entretiendraient aucun lien de dépendance, hériteraient de mandats différents et proposeraient des avantages particuliers. Même si chacune d'elles a beaucoup à offrir, l'effet combiné des quatre institutions est à la fois puissant et durable.

Permettez-moi de décrire la fonction de chaque institution. La Commission de la fiscalité des Premières nations, première institution créée aux termes du projet de loi C-20, vise à faciliter la mise en place de régimes fonciers des Premières nations qui soient justes et efficaces. La commission fixerait des normes pour l'élaboration, par les Premières nations, de lois régissant l'imposition financière qui tiennent compte aussi bien des intérêts de la collectivité que de ceux des contribuables et qui concordent avec celles des compétences voisines. La commission proposerait également un mode efficace de règlement des conflits. En bref, la commission de la fiscalité aidera les Premières nations à instaurer le climat stable et sécurisant que recherchent les prêteurs et les investisseurs.

L'Administration financière des Premières nations, la deuxième institution, permettra aux collectivités de trouver des capitaux privés à des taux concurrentiels. Voici comment : une collectivité des Premières nations qui, en vertu du présent texte de loi, prélève des impôts fonciers peut devenir membre emprunteur de l'administration si elle satisfait à des exigences strictes. Misant sur le pouvoir collectif des recettes foncières de ses membres emprunteurs, l'administration financière recueillerait par la suite des capitaux privés par l'émission d'obligations des Premières nations. Le produit de ces obligations serait redirigé vers des prêts consentis aux membres emprunteurs à des taux concurrentiels. Les analystes estiment qu'un tel mécanisme pourrait réunir plus de 125 millions de dollars en financement par emprunt à l'issue des cinq premières émissions.

La troisième institution, soit le Conseil de gestion financière, offrirait une vaste gamme de services techniques et de soutien à toutes les Premières nations intéressées. Le conseil contribuerait à la documentation et à la défense de questions financières, à l'élaboration de politiques, au renforcement des capacités, ainsi qu'à la préparation de mécanismes financiers et de normes en matière de rapport. Ces activités aideront les collectivités des Premières nations à tirer le maximum de leurs ressources financières. Le conseil interviendrait aussi dans le pool d'emprunts. Il approuverait les lois sur la gestion financière adoptées par les membres emprunteurs, procéderait à une évaluation indépendante et attesterait la santé financière de ces Premières nations. Ainsi, les investisseurs disposeraient de l'information — et de la confiance — dont ils ont besoin pour investir.



The fourth and final institution created under Bill C-20, the First Nations statistical institute, would address a problem that has long faced First Nation communities in Canada: limited access to an essential precursor to development of accurate, relevant and reliable information. For community planners, unfettered access to precise pertinent data is crucial. The statistical institute would be able to help First Nations both access statistical information held by federal departments and create new data sources, but, just as important, it would also be able to provide a First Nations perspective on the collection and analysis of First Nations data. This would also benefit First Nations by providing valuable input into federal programs.

Mr. Chairman, this legislation seeks to put First Nation communities firmly in control of their own destinies. Let me quote again from Manny Jules, when he appeared before the committee last November:

I want our people to be able to create their own institutions and build their own economies so that we do not need to go cap in hand to anyone. We want to be an integral part of this economy and this federation and to be able to trumpet that to the world...

Mr. Chairman, Bill C-20 enables First Nation communities to realize this vision to build self-sustaining economies and to foster prosperity across the land.

In the last three weeks, I had the occasion to participate with Senator Rompkey in a signing ceremony in Nain, Newfoundland and Labrador, and then, last weekend, a First Nation in the Yukon became the first First Nation to settle a land claim and establish self-government inside an urban municipality, that being Whitehorse. In both instances, it became extremely apparent to everyone in attendance that, generally speaking, the solution to most of the problems that exist is to put the capacity to determine a community in its own hands, which is what this legislation attempts to do.

**Senator Stratton:** Welcome, Minister Scott. Most often, when bills come before the Aboriginal Committee, we are concerned about whether there has been consultation with the affected people. In your opinion, if there has been consultation in this instance, what concerns were expressed by the affected people and what, if any, were their objections to this bill. Did they express a desire to have modifications to the bill? If so, did you accept those modifications, or are there outstanding issues with respect to this bill such that you could not go along with that they wished to have?

**Mr. Scott:** Thank you for your question, senator. It is an important one and probably should lead the questioning when we come forward with proposed legislation.

I would ask Ms. Barnes to respond because she has that information before her.

Le quatrième et dernier organisme créé en vertu du projet de loi C-20, l'Institut de la statistique des Premières nations, règlera un problème de longue date chez les collectivités des Premières nations au Canada — l'accès restreint à un élément essentiel au développement : des données justes, pertinentes et fiables. Il est primordial, pour les planificateurs communautaires, d'accéder directement à des données justes et pertinentes. Non seulement l'Institut de la statistique sera en mesure d'aider les Premières nations à accéder aux données statistiques des ministères fédéraux et de créer de nouvelles sources de données, mais il pourra, ce qui est tout aussi important, offrir une perspective propre aux Premières nations quant à la collecte et à l'analyse des données qui les concernent. Les Premières nations bénéficieront aussi de cette mesure, car elles pourront apporter une contribution précieuse aux programmes fédéraux.

Monsieur le président, le projet de loi cherche à donner aux Premières nations le plein contrôle de leur destinée. Pour reprendre une fois de plus les paroles prononcées par Manny Jules en novembre dernier, lors de son témoignage devant le comité :

Nos membres veulent créer des institutions bien à eux et bâtir leur économie afin que nous n'ayons pas à mendier auprès de qui que ce soit. Nous voulons faire partie intégrante de l'économie et de la confédération canadiennes et pouvoir le clamer dans le monde entier.

Monsieur le président, le projet de loi C-20 donne aux collectivités des Premières nations le moyen de réaliser cette vision, de bâtir une économie autonome et de semer la prospérité à la grandeur du pays.

Au cours des trois dernières semaines, j'ai eu l'occasion de participer avec le sénateur Rompkey à une cérémonie de signature à Nain, à Terre-Neuve-et-Labrador, puis, le weekend dernier, une Première nation du Yukon est devenue la première à régler une revendication foncière et à établir son autonomie gouvernementale à l'intérieur d'une municipalité urbaine, c'est-à-dire de Whitehorse. Dans un cas comme dans l'autre, il est apparu très évident à tous ceux qui étaient présents qu'en règle générale, la solution à la plupart des problèmes est de doter la collectivité de la capacité de se prendre en charge, l'objet même du projet de loi à l'étude.

**Le sénateur Stratton :** Soyez le bienvenu parmi nous, ministre Scott. La plupart du temps, quand des projets de loi sont renvoyés à notre comité, nous nous préoccupons de savoir si les personnes visées ont été consultées. Selon vous, s'il y a eu consultation dans ce cas-ci, quelles préoccupations ont été exprimées par les personnes visées et, si elles étaient opposées au projet de loi à l'étude, quelle en était la source? Ont-elles demandé que soit modifié le projet de loi? Dans l'affirmative, avez-vous accepté ces modifications ou subsiste-t-il des points non réglés tels que vous ne pouviez accéder à leur demande?

**M. Scott :** Sénateur, je vous remercie d'avoir posé la question. Elle est importante et devrait probablement être la première à se poser quand le gouvernement dépose un projet de loi.

Je vais demander à Mme Barnes de vous répondre, car elle a tous ces renseignements en main.

**Senator Stratton:** We were in a committee meeting yesterday where the same thing happened. We call it "passing the buck."

**Mr. Scott:** The reality is that, before becoming Parliamentary Secretary, Ms. Barnes served as Chair of the Aboriginal Affairs Committee in the other place; therefore, she can provide first-hand knowledge and testimony in terms of the things that have been brought forward in the past. I would say that the first point in answering the question has to be to direct everyone's attention to the fact that this came from the community; that is critically important. Notwithstanding that fact, it is not unanimously supported within the community. However, I do not know that we should expect a higher standard of consensus there than we would be able to achieve outside the community, even for other things that we do.

I have only a partial list of items, but I am sure that Ms. Barnes has the complete list and so I will ask her to speak to that.

**Ms. Susan Barnes, Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development:** Thank you, senator, for the good question. This is the third version of the bill and there were significant changes in two substantial areas that you should be most concerned with. There is the non-derogation clause that Senator Watt was concerned about in the last reincarnation, which was Bill C-19, the predecessor to Bill C-20, and which was introduced without a non-derogation clause. I was at that meeting when it was inserted unanimously at the committee stage. When Bill C-20 was introduced, it came with the non-derogation clause. That important part was wanted by a large number of people who were originally opposed to it and raised concerns about it. That has been rectified in this bill.

Concerning the optionality, while First Nations could, under Bill C-19, choose if and when to implement property taxation, once the choice was made First Nations had no option but to tax under Bill C-19. Again, this is an important change in Bill C-20, which came about as a result of amendments to a previous incarnation, Bill C-23, which were made at report stage in response to those First Nation concerns. The current version, Bill C-20 before you today, is completely optional. First Nations can still choose if and when they want to implement property taxation; however, First Nations have the option to tax under this bill or under section 83 of the Indian Act. First Nations choosing to participate in the tax and borrowing regimes established by Bill C-20 would be listed in the schedule to the bill. The name of the First Nation would be added to the schedule only at the request of the council of that First Nation. The process for adding the name of a First Nation to the schedule is found in the act. It is there to ensure that people understand that there really is an option, especially with respect to the three institutions. The procedure on the statistical aspect is somewhat different, but there

**Le sénateur Stratton :** La même chose s'est produite hier pendant que nous siégeons. Cela s'appelle « se dérober ».

**M. Scott :** En réalité, avant de devenir secrétaire parlementaire, Mme Barnes présidait le Comité des affaires autochtones de l'autre endroit. Elle est donc très bien placée pour témoigner de ce qui s'est passé. Le premier point à faire valoir, en réponse à votre question, est de porter à l'attention de tous le fait que l'idée du projet de loi est venue de la collectivité même. C'est très important. Toutefois, non, le projet de loi ne fait pas l'unanimité au sein de la collectivité. Par contre, je ne sais pas s'il faut s'attendre à un consensus plus large que ce que nous réussissons à dégager à l'extérieur de la collectivité, même pour d'autres mesures que nous prenons.

Je n'ai qu'une liste partielle des points qui ne font pas l'unanimité, mais je suis convaincu que Mme Barnes en a une liste complète. Je vais donc lui demander de vous en parler.

**Mme Susan Barnes, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien :** Sénateur, je vous remercie d'avoir posé cette excellente question. Vous avez devant vous la troisième version du projet de loi. Des changements importants ont été apportés à deux questions de fond qui devraient être celles qui vous préoccupent le plus. Il y a notamment l'article de non-derogation qui inquiétait le sénateur Watt dans l'ébauche précédente, c'est-à-dire le projet de loi C-19, prédécesseur du projet de loi C-20. L'article a été ajouté à la nouvelle version. J'étais présente à la réunion durant laquelle le comité a adopté à l'unanimité la motion visant à l'inclure. Quand le projet de loi C-20 a été déposé, il comportait l'article de non-derogation. Cet élément important a été réclamé par de nombreuses personnes qui y étaient opposées à l'origine et qui avaient exprimé des préoccupations à son sujet. Le projet de loi à l'étude redresse la situation.

En ce qui concerne l'optionnalité, bien que les Premières nations aient pu choisir, en vertu du projet de loi C-19, si elles souhaitaient mettre en place une fiscalité foncière et le moment pour le faire, une fois cette décision prise, elles n'avaient pas d'autre choix que de taxer. C'est là un autre important changement dans le projet de loi C-20, un changement issu de plusieurs amendements apportés à l'étape du rapport à une version antérieure, soit au projet de loi C-23, en réponse aux préoccupations des Premières nations. La version que vous avez en main, c'est-à-dire le projet de loi C-20, laisse le choix. Les Premières nations peuvent toujours décider de mettre en place un régime d'impôt foncier et du moment de le faire. Cependant, elles ont le choix de taxer en vertu du projet de loi à l'étude ou en vertu de l'article 83 de la Loi sur les Indiens. Celles qui choisissent de participer aux régimes d'imposition et d'emprunt prévus dans le projet de loi C-20 seraient énumérées à l'annexe du projet de loi. Le nom de la Première nation serait ajouté à l'annexe seulement à la demande de son conseil. On trouve d'ailleurs dans la loi une description du processus grâce auquel le nom de la Première



is an ability to use it within that institute to gather information that is beneficial to the community; and that did not exist before.

**Senator Stratton:** I will ask the same question of the later witnesses on their side as to whether there are outstanding issues that were not addressed. That is the critical aspect for the committee: are there outstanding issues that you were unable to address, and, if so, what are the reasons for that.

**Ms. Barnes:** Perhaps I could follow up on that. There were some amendments made in the House committee to Bill C-20. You will see the legal counsel for West Bank in the room today. That was one of the original proponents 15 years ago when this first came on the landscape. There was some wording that may have been looked at as not including them in opting in after a self-government agreement. We clarified that and made some changes. There were about five or six minor changes of a technical nature, all of which were approved unanimously in the House, as was this bill, by all four parties in the House. Of course, there could always be other issues left outstanding that were on the table that others might have brought forth, but it was narrowed down to the ones that were acceptable to all. The proponents, through legislative counsel and the department, were consulted on six amendments that were brought forward at committee. There certainly could have been others, but there was no consensus on those that we got around to. It was found that the major impediments in the past had been the optionality and the non-derogation clause. Substantively, senator, you would find that all of the proponents of the bill are on side with the proposed legislation, but some of the First Nations that are off side from both Ontario and Québec are so for reasons other than the bill, such as the overriding section 35 concerns.

**Mr. Scott:** If I may interject, invariably after three different exercises, the discussion would have progressed to such a point that the dialogue would have tended toward those who had problems with the bill beyond a certain point and been somewhat defensive. It is probably best to let those with objections express them. I would not want to suggest that objection does not exist; the Parliamentary Secretary is right in saying that many of the problems have been satisfactorily dealt with, but not all of them have been. It is probably better for those who object to make their own case to the committee.

**The Chairman:** The minister and Ms. Barnes have raised the issue of the non-derogation clause of Bill C-20. I want to commend you for having a non-derogation clause, particularly one that has been used from the 1980s to the 1990s. As you may

nation serait ajouté à l'annexe. On cherche ainsi à faire en sorte que les gens comprennent bien qu'il existe vraiment une option, surtout en ce qui concerne les trois institutions. La marche à suivre relativement à l'institut statistique est légèrement différente, mais on peut s'en servir pour réunir des données avantageuses pour la collectivité, ce qui n'était pas prévu auparavant.

**Le sénateur Stratton :** Je vais poser la même question aux témoins qui vous suivent, à savoir s'il demeure des points qui n'ont pas été réglés. C'est là l'essentiel pour un comité, soit de savoir s'il reste des points qu'on a été incapable de régler et, dans l'affirmative, d'en connaître la raison.

**Mme Barnes :** Peut-être pourrais-je vous éclairer davantage à ce sujet. Le comité de la Chambre des communes a apporté certains amendements au projet de loi C-20. Vous constaterez que le conseiller juridique de West Bank est présent dans la salle aujourd'hui. Il a été l'un des premiers promoteurs du projet de loi, il y a quinze ans, quand l'idée a germé pour la première fois au Canada. Certains libellés étaient peut-être jugés comme étant exclusifs, une fois conclu l'accord d'autonomie gouvernementale. Nous avons clarifié cette partie et avons apporté certains changements. Cinq ou six légers remaniements de nature technique ont été faits. Ils ont tous été adoptés à l'unanimité par la Chambre des communes, et le projet de loi à l'étude a été approuvé par les quatre partis représentés à la Chambre. Naturellement, il pourrait subsister des points soulevés par d'autres qui n'ont pas été réglés, mais nous avons réglé tous ceux qui faisaient l'unanimité. Les promoteurs, par l'intermédiaire des conseillers juridiques et du ministère, ont été consultés au sujet de six amendements proposés au comité. Il aurait certes pu y en avoir d'autres, mais nous n'avons pas réussi à dégager un consensus au sujet de ceux qui ont été abordés. Nous avons constaté que les principaux obstacles dans le passé étaient l'optionnalité et l'article de non-dérogation. Vous constaterez, sénateur, que tous les promoteurs du projet de loi sont d'accord avec le fond du projet de loi, mais que certaines Premières nations de l'Ontario et du Québec opposées à son adoption le sont pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la mesure proposée, notamment à cause de préoccupations prépondérantes relatives à l'article 35.

**M. Scott :** Si je puis vous interrompre un instant, après trois exercices différents, la discussion aurait invariablement évolué à un point tel que le dialogue aurait eu tendance à favoriser ceux auxquels le projet de loi posait un problème au-delà d'un certain point et aurait eu un ton défensif. Il vaut probablement mieux laisser ceux qui sont opposés exprimer leur point de vue. Je ne voudrais pas laisser croire qu'il n'y a pas d'opposition. La secrétaire parlementaire a raison de dire qu'on a trouvé des solutions satisfaisantes à de nombreux problèmes, mais que ce ne fut pas toujours le cas. Il vaut probablement mieux que ceux qui sont opposés au projet de loi en expliquent eux-mêmes les raisons au comité.

**Le président :** Le ministre et Mme Barnes ont soulevé la question de l'article de non-dérogation du projet de loi C-20. Je tiens à vous féliciter d'avoir ajouté cet article, particulièrement du fait que c'est celui qui était utilisé des années 80 aux années 90.



know, some senators dealt with this issue a number of years ago. We recognize that, after 1996, there was a slightly different version of the non-derogation clause applied to bills. We were concerned that this might result in a watering down or diminishing of the rights of Aboriginals so we pressed the then Minister of Justice to reintroduce the original non-derogation clause used in statutes up to 1996. I am glad that the original version of the non-derogation clause is included in Bill C-20 and I recommend that that continue. We like this version of the non-derogation clause that is the standard wording. If you have a hand in any future legislation, please be mindful of using this version of the non-derogation clause to avoid concerns.

That is just a comment, and I thank you for using that good version in Bill C-20.

**Mr. Scott:** Thank you for the leadership.

**Senator Pearson:** This is an interesting bill and a welcome one for us to discuss. I am interested in the statistical institute and the various things encompassed in that and how that will all work out. It seems to me that this project has been evolving for a long time and, while one always talked about the need for those kinds of statistics, I recognize that here it is and it is being tied into prosperity, in a sense. I do not want to overemphasize my questions, but I am concerned with matters of education and so on.

How it has been envisaged that this institute will evolve, and how it will work in relation to Statistics Canada?

**Mr. Scott:** The general comment is that it will be more comprehensive. It will be driven by the community itself in terms of the particular perspective that the community would bring to the gathering of data. That is a critically important element of it. It does enhance our capacity to do good public policy. I say that within the caveat of the protections the bill carries with the information.

Generally, the principal purpose of this legislation is to offer the evidence that is necessary to create the confidence that is part of the package in terms of enabling communities to have access to tools that are available to municipalities and other public government bodies and have been for a long time.

**Ms. Barnes:** The First Nations statistical institute will be established as a complement to statistical work currently being undertaken by Statistics Canada and other departments. The institute itself has several functions. First, with access to data held by federal departments, agencies and other organizations, the institute can build on this existing data to develop a complete, accurate and relevant picture of First Nations across Canada. In addition, it can identify where the gaps in the data will occur and take steps to jointly undertake studies to collect the data. Second, the institute would assist the First Nation governments themselves in building the capacity to understand and use the statistical information in their decision making, delivery of services and negotiations. This would identify information requirements of First Nations, ensure that the information is readily available to them and compile the necessary statistical information to support

Comme vous le savez peut-être, certains sénateurs ont travaillé à cette question il y a plusieurs années. Nous reconnaissons qu'après 1996, une version légèrement différente de l'article de non-derogation figurait dans les projets de loi. Nous craignons que cela n'entraîne une édulcoration ou une diminution des droits autochtones, de sorte que nous avons pressé le ministère de la Justice d'alors de réintroduire l'article de non-derogation original que l'on retrouvait dans les lois jusqu'en 1996. Je me réjouis que l'article de non-derogation se retrouve dans sa version initiale dans le projet de loi C-20 et je recommande qu'il en soit toujours ainsi. Ce libellé de l'article de non-derogation, qui est standard, nous plaît. Dans toute loi future, il serait préférable d'utiliser la présente version afin d'éviter de susciter des préoccupations.

Ce n'était qu'un commentaire de ma part, mais je vous remercie d'avoir rétabli l'ancienne version dans le projet de loi C-20.

**M. Scott :** Merci d'avoir éclairé notre lanterne.

**Le sénateur Pearson :** Voilà un projet de loi intéressant dont nous sommes heureux de débattre. Je suis intriguée par l'institut statistique, par tout ce qu'il englobe et par son fonctionnement. Il me semble que ce projet est en gestation depuis longtemps et, bien qu'on ait constamment parlé du besoin de pareilles données, je constate que c'est enfin une réalité et qu'il est lié à la prospérité, en un certain sens. Ce n'est pas que je souhaite trop insister sur mes questions, mais je suis préoccupée par ce qui touche l'éducation et ainsi de suite.

Comment cet institut évoluera-t-il et comment fonctionnera-t-il par rapport à Statistique Canada?

**M. Scott :** On s'entend généralement pour dire que l'institut aura une portée plus générale. C'est la collectivité elle-même qui le dirigera parce que c'est elle qui décidera dans quelle perspective la collecte des données se fera. Il s'agit d'un aspect extrêmement important; nous serons ainsi plus en mesure de faire de bonnes politiques d'intérêt public. Je le dis en ajoutant que le projet de loi comporte des dispositions pour protéger les renseignements.

De façon générale, l'objectif principal de ce projet de loi est d'offrir les éléments d'information qui sont nécessaires pour créer un climat de confiance, c'est-à-dire permettre aux collectivités d'avoir accès aux instruments dont disposent depuis longtemps les municipalités et d'autres organismes gouvernementaux.

**Mme Barnes :** L'Institut de la statistique des Premières nations sera un complément aux études statistiques qu'effectuent actuellement Statistique Canada et d'autres ministères. L'institut a plusieurs fonctions. Premièrement, en ayant accès aux données que détiennent les ministères et organismes fédéraux et d'autres organisations, l'institut peut s'appuyer sur ces données pour brosser un tableau complet, exact et pertinent des Premières nations partout au Canada. De plus, il peut cerner les lacunes et entreprendre des études conjointes pour recueillir les données manquantes. Deuxièmement, l'institut aidera les gouvernements des Premières nations à mieux comprendre et utiliser les données statistiques dans leur prise de décisions, la prestation des services et les négociations. On pourra cerner l'information dont les Premières nations ont besoin, faire en sorte qu'elles aient facilement accès à ces données et compiler les données

not only the bond regime established by the bill but also other decisions made to invest in First Nations or in developments on First Nations lands.

The statistical institute mandate is dealt with in section 104 of the bill. It is a cooperative work with Statistics Canada to ensure that the national statistical system meets the needs of First Nations in Canada and builds on statistical capacity, and it goes into that. There is a close relationship with Statistics Canada, and the Chief Statistician of Canada is a necessary member of that particular board.

This will be useful for First Nations themselves and we are quite confident that all of the other issues that have been raised around the institute have been canvassed and looked at, including the privacy issues. Because this is a Crown corporation, there is a distance from the government and it still has the same protections.

**Senator Pearson:** Will it complement Statistics Canada data so that it will set up a long-term relationship that will be fruitful for both sides?

**Ms. Barnes:** Through agreement with individual First Nations, those agreements can be negotiated so that there will be access.

**Senator Pearson:** It is a mechanism for beginning to develop a body of data that does not exist yet.

**Ms. Barnes:** Yes. No individual First Nation person could be compelled. There is no enforcement, just as right now you and I would voluntarily give information. We are hopeful that this ability and this institute will be able to better serve First Nations communities across Canada.

**Mr. Scott:** It is a very good example of the kind of model of complementary institutions that I see as the future on many fronts. It carries with it all the important information that is available to Statistics Canada now. It carries with it the recognition of the specific perspective of the community, it is complementary, and it adds value to what Statistics Canada does in these communities across Canada.

**The Chairman:** Having reviewed the bill, I recognize it to be an intricate regime that would be in place on reserve lands to raise tax for infrastructure.

In Canada, this would not be the only system for making money available for the infrastructure on reserve lands. I take it the system being set up here is most suitable for reserves or areas that are close to urban centres where businesses are interested in being established on reserve lands. Hundreds of other reserves throughout our country would not likely be affected. Those reserves still get money from the federal government for infrastructure. Would you be able to comment on that, please?

statistiques nécessaires pour soutenir non seulement le mécanisme de financement par emprunt obligataire établi par le projet de loi, mais aussi les autres décisions d'investissement ou de développement sur les terres des Premières nations.

Le mandat de l'institut de la statistique est défini à l'article 104 du projet de loi. On dit qu'il doit travailler en collaboration avec Statistique Canada pour veiller à ce que l'appareil statistique du pays réponde aux besoins des Premières nations et du Canada et qu'il doit offrir les outils nécessaires à l'établissement de statistiques. On établit un lien étroit avec Statistique Canada, et le statisticien en chef du Canada est membre d'office du conseil d'administration.

L'institut sera utile pour les Premières nations elles-mêmes, et nous sommes convaincus que toutes les autres questions qui ont été soulevées à son propos ont été examinées, y compris les questions portant sur la vie privée. Comme il s'agit d'une société d'État, l'institut agira à une certaine distance du gouvernement tout en ayant les mêmes protections.

**Le sénateur Pearson :** L'institut complètera-t-il les données de Statistique Canada de manière à établir une relation à long terme qui sera fructueuse de part et d'autre?

**Mme Barnes :** Ces ententes pourront être négociées avec chaque Première nation pour permettre l'accès.

**Le sénateur Pearson :** Il s'agit d'un mécanisme qui permettra de commencer à élaborer une banque de données qui n'existe pas encore.

**Mme Barnes :** Oui. Aucun membre des Premières nations ne peut être contraint de participer. Il n'y a aucune obligation, de même que vous et moi fournissons des données sur une base volontaire à l'heure actuelle. Nous espérons que cet outil et cet institut permettront de mieux servir les collectivités autochtones partout au Canada.

**M. Scott :** À mon avis, il s'agit d'un très bel exemple des futures institutions complémentaires qui verront le jour sur de nombreux fronts. L'institut va de pair avec toutes les données importantes dont dispose actuellement Statistique Canada. Il va de pair avec la reconnaissance de la perspective particulière de la collectivité; il est complémentaire et il ajoute une valeur à ce que Statistique Canada fait dans ces collectivités partout au Canada.

**Le président :** J'ai examiné le projet de loi et il me semble qu'un régime compliqué sera établi sur les terres de réserve pour prélever des impôts en vue des projets d'infrastructure.

Au Canada, ce ne serait pas le seul système qui permettrait de dégager des sommes d'argent pour les projets d'infrastructure sur les terres de réserve. Sauf erreur, le système qui est instauré ici convient mieux aux réserves ou aux régions à proximité des centres urbains, où des entreprises cherchent à s'établir sur les terres de réserve. Des centaines d'autres réserves partout au pays ne seraient probablement pas touchées. Ces réserves obtiennent tout de même de l'argent du gouvernement fédéral pour des projets d'infrastructure. Pouvez-vous faire des commentaires à ce sujet?



**Mr. Scott:** Certainly. I would reassure everyone that this is in addition to the various programs and investments that are currently available. It simply adds another avenue for those communities that choose it. It has been available to municipalities in Canada for a long time and was a manifestation of the desire of many communities to take a leadership position in these kinds of projects that is not so dependent on the reference in the quote to "people coming cap in hand."

I do not believe that that is what is happening in the context of those who depend on the Government of Canada, but the point is that many communities would wish to do this but have not had the opportunity because they have not had these institutions that have been available to the rest of the country for a long time.

**Senator Watt:** What impact, if any, will this piece of legislation have on the Indian Act? Will there be a requirement to make a specific amendment to the Indian Act in order for this to be validated, or has that already taken place? It states that the Indian taxation board was established 1989. I would imagine that this bill is an extension of the fact that it was dealt with in 1989.

**Mr. Scott:** The general answer is that it will not, but I will let counsel perhaps respond in more detail.

**Mr. Paul Salembier, General Counsel, Legislative Initiatives, Legal Services, Indian and Northern Affairs Canada:** The bill does not make amendments to the Indian Act, but, for First Nations that come under this bill, certain portions of the Indian Act that deal with taxation will no longer apply to them. They will have moved out of the regime of the Indian Act, which is focused on section 83. They will move out of that regime and into the new regime under Bill C-20, but there is no actual amendment to the Indian Act besides inconsequential amendments to make cross-references to this act.

**Senator Watt:** If the communities choose not to opt in, what happens if there are technical changes? Does that not also apply?

**Mr. Scott:** No, the technical changes that are spoken to here are more administrative in the context of referencing.

**Senator Watt:** Could you explain to me what that is?

**Mr. Salembier:** First Nations that choose not to go under Bill C-20 will continue as they do now and can continue, if they choose, to exercise taxation powers using section 83 of the Indian Act. For them, there will be absolutely no change.

**Senator Watt:** We have all been around the business area, and the proponent of this bill is very much aware of that. In regard to the business side, sometimes it goes well, but sometimes it does not go well, depending on the nature of the market and so forth.

What would happen in the case of a bankruptcy in the communities, where a third party takes over? Does Indian Affairs step in to bail them out? What kind of safety mechanism do you see as the minister?

**M. Scott :** Certainement. Je peux vous assurer que cette initiative s'ajoute aux divers programmes et investissements qui sont actuellement disponibles. On ne fait qu'ajouter une autre option pour les collectivités qui le souhaitent. Cet outil est offert aux municipalités canadiennes depuis longtemps, et un grand nombre de collectivités ont exprimé le désir de jouer un rôle de chef de file dans ce genre de projet et ne plus avoir à mendier.

Je ne crois pas que c'est ce qui arrive aux collectivités qui dépendent du gouvernement du Canada, mais un grand nombre aimeraient jouer ce rôle et n'en ont pas eu la chance parce qu'elles ne disposaient pas des mêmes institutions que le reste du pays pendant longtemps.

**Le sénateur Watt :** Quelles seront les incidences de ce texte législatif sur la Loi sur les Indiens? Faudra-t-il modifier la Loi sur les Indiens pour que cette loi entre en vigueur, ou l'a-t-on déjà fait? On dit que la Commission consultative de la fiscalité indienne a été créée en 1989. J'imagine que ce projet de loi tient compte du fait que cette commission remonte à 1989.

**M. Scott :** La réponse générale est non, mais je vais laisser l'avocat général vous donner plus de détails.

**M. Paul Salembier, avocat général, Initiatives législatives, Services juridiques, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Le projet de loi ne modifie en rien la Loi sur les Indiens, mais pour les Premières nations qui opteront pour ce régime, certaines parties de la Loi sur les Indiens qui portent sur l'imposition ne s'appliqueront plus à elles. Elles se seront retirées du régime de la Loi sur les Indiens, que définit l'article 83. Elles se retireront de ce régime pour adhérer au nouveau régime prévu dans le projet de loi C-20, mais aucune modification ne sera apportée à la Loi sur les Indiens, ne serait-ce que quelques modifications sans conséquence pour faire des renvois à cette loi.

**Le sénateur Watt :** Si les collectivités choisissent de ne pas adhérer à ce régime, qu'arrivera-t-il s'il y a des changements techniques? Cela ne s'applique-t-il pas également?

**M. Scott :** Non, les changements techniques dont on parle ici sont d'ordre administratif et concernent les renvois.

**Le sénateur Watt :** Pouvez-vous m'expliquer ce dont il s'agit?

**M. Salembier :** Les Premières nations qui décident de ne pas adhérer au régime prévu dans le projet de loi C-20 continueront de faire ce qu'elles font maintenant et peuvent, si elles le souhaitent, exercer des pouvoirs d'imposition en invoquant l'article 83 de la Loi sur les Indiens. Pour elles, il n'y aura absolument aucun changement.

**Le sénateur Watt :** Nous avons tous touché au domaine des affaires, et le promoteur du projet de loi le sait très bien. Dans ce domaine, parfois les choses vont bien, parfois elles vont mal, selon la nature du marché, et cetera.

Qu'arriverait-il en cas de faillite dans les collectivités, lorsqu'une tierce partie entre en jeu? Le ministère des Affaires indiennes viendrait-il alors à la rescousse? Quel genre de mécanisme de protection voyez-vous en tant que ministre?



**Mr. Scott:** I will answer generally, but I will call upon a more technical response. The financial management entity, which is contained within this, has a general responsibility. It is important to distinguish between third-party management in the context of how it exists in First Nations and what we are talking about here. The third party is just the same word, but it is not the same concept in the strictest terms. Ms. Kustra can explain it more clearly, but the reality is that the first line of responsibility after the community is the financial management entity.

**Ms. Brenda Kustra, Director General, Lands and Trust Services, Governance Directorate, Indian and Northern Affairs Canada:** Specifically, the financial management board will have the authority under the act to act as a third-party manager with respect only to the local revenue account, which is only that account used to deposit the tax revenues.

All the other revenue from the First Nation, such as the revenue that it would receive from the Department of Indian Affairs, is held in separate accounts; so it would not be impacted by this specific bill. If a First Nation defaults in its repayment schedule to the borrowing pool, that affects the pool at large and the financial management board would be able to step in and work with the First Nations to develop an appropriate remedial action plan for the repayment of the outstanding amount.

**Senator Watt:** If the action plan is not well suited to saving the companies, what happens?

**Mr. Salembier:** There are failsafe mechanisms within the bill, one of which is called a debt reserve fund. If a situation arises where a First Nation is unable to make its payments, there is a fund already established under the bill that will make the payments on behalf of that First Nation. If for some reason the First Nation continues to be unable to make its payments, the bill also has a mechanism whereby all other members of the borrowing pool, in other words, all members who are borrowing under any bond issue, will be called upon to make up those payments on behalf of that First Nation. The bill has a couple of mechanisms to ensure that the bond itself will not be at risk.

**Senator Watt:** In other words, if the community were to get into this predicament, it would have to get consent from another community in order to be able to rectify the matter?

**Mr. Salembier:** They do not technically require consent from the other communities, because when you become a borrowing member you basically contract into the system whereby you will share the obligations of all members of the pool. By taking advantage of borrowing from the First Nations financing authority, you also take the obligation to assist any other First Nations if they run into problems. You do not require consent. The First Nations finance authority has its own internal mechanism to assess extra charges against other First Nations in order to maintain the integrity of the bond issue.

**M. Scott :** Je vais répondre de façon générale, mais je vais demander une réponse plus technique. L'entité chargée de la gestion financière, qui est prévue dans ce projet de loi, a une responsabilité générale. Il importe de faire une distinction entre la gestion par un tiers qui existe actuellement au sein des Premières nations et ce dont nous parlons ici. Le terme peut être le même, mais le concept est différent. Mme Kustra peut expliquer cela plus clairement, mais il reste qu'après la collectivité, c'est l'entité chargée de la gestion financière qui assume la responsabilité.

**Mme Brenda Kustra, directrice générale, Services fonciers et fiduciaires, Direction générale de la gouvernance des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Le Conseil de gestion financière aura le pouvoir, en vertu de la loi, de gérer seulement le compte de recettes locales, c'est-à-dire le compte dans lequel sont déposées les recettes fiscales.

Toutes les autres recettes de la Première nation concernée, comme l'argent qu'elle recevrait du ministère des Affaires indiennes, sont conservées dans des comptes distincts; elles ne seraient donc pas touchées par ce projet de loi. Si une Première nation ne respecte pas les échéances de remboursement du fonds d'emprunt, c'est le fonds commun dans son ensemble qui en souffre et le Conseil de gestion financière pourrait intervenir et travailler avec les Premières nations afin d'élaborer un plan d'action pour le remboursement de la somme due.

**Le sénateur Watt :** Si le plan d'action n'est pas conçu pour sauver les entreprises, qu'arrivera-t-il?

**M. Salembier :** Le projet de loi prévoit des mécanismes de protection, dont un fonds de réserve. Si une Première nation est incapable de faire ses paiements, un fonds est déjà établi en vertu de cette loi et permet de faire les paiements au nom de cette Première nation. Si, pour une raison quelconque, la situation perdure, le projet de loi prévoit également un mécanisme par lequel tous les membres du fonds d'emprunt, en d'autres termes tous les membres qui font un emprunt obligatoire, seront appelés à faire ces paiements au nom de la Première nation. Le projet de loi comporte un certain nombre de mécanismes pour garantir que l'obligation en soi n'est pas à risque.

**Le sénateur Watt :** En d'autres termes, si la collectivité connaît pareilles difficultés, elle devra obtenir le consentement d'une autre collectivité pour pouvoir corriger la situation?

**M. Salembier :** Techniquement, elle n'aurait pas besoin du consentement des autres collectivités, parce que lorsque vous devenez un membre emprunteur, vous prenez un engagement et vous partagez les obligations de tous les membres du fonds commun. En profitant des prêts consentis par l'Administration financière des Premières nations, vous avez aussi l'obligation d'aider les autres collectivités qui connaissent des difficultés. Nul besoin de consentement. L'Administration financière des Premières nations dispose de ses propres mécanismes internes pour évaluer les droits supplémentaires qui seront imposés aux autres Premières nations pour assurer l'intégrité des obligations émises.

**Senator Watt:** If they fully exhausted their means to find a solution to the problem, would the Government of Canada step in to bail them out? If not, what would happen?

**Mr. Scott:** The safeguards created in a shared pool of funds will allow people to invest in the things that would gather the money in the first instance. In other words, in order for this to work it is not necessary for us to guarantee it. That is the bottom line. The reality is that the measure against which you have to create the program is the willingness of people to invest without a guarantee by the Department of Indian Affairs.

**Ms. Barnes:** Senator, there are many checks and balances in this act. We were very careful not to take anything away when the bill went through the House committee, because we want to ensure a good credit rating when the first bond issue comes out. There have been preliminary discussions with both Standard & Poor's and Moody's. They anticipate, based on the data currently available, that the first bond issue will get an A credit rating, which is very good.

To reiterate, under the act, no First Nation can use land as collateral. The security offered to the bond market is the revenue flow from the real property tax base, which is a separate fund. One of the big differences between the second incarnation of this bill and Bill C-20 is the number of First Nations that are interested, those being ones that have economic bases on reserve. From about 30 First Nations originally interested we now anticipate that about 100 will participate if this bill becomes law. That is a substantial increase between the two incarnations of this bill, and I think it is owing to some of the good recommendations put forward by this body and acceded to in the House. It is now in a much more complete and acceptable form.

We are convinced and, evidently, so are the independent bodies like Standard & Poor's and Moody's. They do not give an A credit rating lightly. That is a very good credit rating, and it is obviously not guaranteed until the first bond issue is put out for pickup, but the checks and balances are very prudent in this bill.

**Senator Watt:** Will this be attractive to non-native people who have money and would like to make an investment? In other words, can this instrument be used to attract investment into the community?

**Ms. Barnes:** The bond is exactly that. Anyone can purchase it.

**Senator Watt:** I am concerned about certainty and safety mechanisms. Does the bill contain a mechanism to protect First Nations from large corporations that might invest in the community?

**Ms. Kustra:** There are many uncertainties in the Indian Act right now with respect to attracting private investment, so the regimes that will be put in place through this bill will provide the

**Le sénateur Watt :** Si elles épuisent tous leurs recours sans trouver de solution au problème, le gouvernement du Canada viendrait-il à la rescousse? Sinon, qu'arriverait-il?

**M. Scott :** Les mesures de protection que comporte un fonds commun amèneront les gens à investir dans des projets qui attirent les capitaux dans un premier temps. En d'autres termes, il n'est pas nécessaire que nous apportions des garanties pour que le système fonctionne. C'est le critère ultime. En fait, le programme que vous créez repose sur la volonté des gens à investir sans avoir une garantie du ministère des Affaires indiennes.

**Mme Barnes :** Sénateur, il y a beaucoup de freins et de contrepoids dans cette loi. Nous avons pris soin de ne rien sacrifier lorsque le projet de loi a été examiné par le comité de la Chambre, parce que nous voulons assurer une bonne notation dès la première émission d'obligations. Il y a eu des discussions préliminaires avec Standard & Poor's et avec Moody's. À la lumière des données disponibles actuellement, ils prévoient que la première émission d'obligations sera cotée A, ce qui est très bon.

En vertu de la loi, aucune Première nation ne peut utiliser les terres en garantie. La garantie offerte au marché des obligations, ce sont les recettes provenant de l'assiette de l'impôt foncier, qui est un fonds distinct. La grande différence entre la deuxième version de ce projet de loi et le projet de loi C-20, c'est notamment le nombre de Premières nations intéressées, et ce sont celles qui ont des bases économiques dans les réserves. À l'origine, une trentaine de Premières nations avaient manifesté de l'intérêt, et nous prévoyons maintenant qu'une centaine participeront lorsque ce projet de loi sera adopté. Il s'agit d'une hausse substantielle depuis la version précédente du projet de loi, et je crois que nous la devons aux excellentes recommandations que le comité a formulées et que la Chambre a acceptées. La version actuelle est beaucoup plus complète et acceptable.

Nous sommes convaincus, tout comme le sont les organismes indépendants comme Standard & Poor's et Moody's. Ils ne donnent pas la cote A à la légère. C'est une très bonne notation; évidemment, elle n'est pas garantie tant que les premières obligations ne sont pas émises, mais les freins et les contrepoids sont très stricts dans ce projet de loi.

**Le sénateur Watt :** Est-ce que ce sera attirant pour des non-Autochtones qui ont de l'argent et qui aimeraient l'investir? En d'autres termes, cet instrument peut-il être utilisé pour attirer des investissements dans la collectivité?

**Mme Barnes :** C'est exactement ce qu'est une obligation. Tout le monde peut l'acheter.

**Le sénateur Watt :** Je m'inquiète des mécanismes de protection. Le projet de loi prévoit-il un mécanisme pour protéger les Premières nations des grandes sociétés qui pourraient investir dans la collectivité?

**Mme Kustra :** Il y a beaucoup d'incertitudes dans la Loi sur les Indiens à l'heure actuelle pour ce qui est des investissements privés, si bien que les régimes qui seront mis en place grâce à ce



kind of certainty and checks and balances that many private investors are looking for in order to invest substantial sums in First Nation lands and in economic joint ventures with First Nations.

**Ms. Barnes:** One of the financial benefits to a participating First Nation that is part of the capital pool is that at this point the cost of borrowing for their own purposes may decrease by up to 30 to 50 per cent. Some of those who are opposed have gone after those figures saying they are too generous, but those are the figures being given to us.

**Senator Rompkey:** I wanted to go back to the chairman's questions about funds that were available to First Nations. Perhaps most people here know the answer, but what other funds are still available apart from what is contained in the legislation? I recall that back in the 1980s, for example, we started an aboriginal economic development fund, or whatever it was called. Is that still there? What other mechanisms, apart from those contained here, are available to First Nations?

**Mr. Scott:** The reality is that there is a large number of programs. The President of the Treasury Board has identified some 300 programs that exist in Canada that would speak to this specifically, but not all of them have to do with infrastructure, of course. The point I am making is that there are programs in Industry Canada, in Infrastructure Canada and in Indian and Northern Affairs. None of those programs is in any way affected by this.

**Senator Rompkey:** I just meant within Indian and Northern Affairs.

**Mr. Scott:** We do infrastructure in First Nations. We do a great deal of these kinds of projects directly, and this option would be in addition to that. Let me use an analogy. Municipalities receive grants from provinces; in addition to that, they also are able, as municipalities, to borrow at very good rates, based on relatively the same kind of instrumentation that is being built by this legislation. It simply makes available to the community another option that, to this point, has not been available and in no way diminishes the options that otherwise would be available.

**Senator Stratton:** I would like to ask follow-up questions with respect to three issues: One is privacy, the second is opting in and opting out, and the third is transparency.

As I understand it, a statistical institute is being formed. How do we protect the privacy of individuals when statistical data is obtained? How do we assure them of privacy, particularly in view of today's concerns about privacy?

**Mr. Scott:** I will answer in general, and then, if you wish, someone else can be more specific. It is important to note that the information that would be available comes from two sources. The first is information that is currently available and currently used

projet de loi offriront le genre de protection ainsi que les freins et les contrepoids que bon nombre d'investisseurs privés recherchent avant d'investir des sommes importantes dans les terres des Premières nations et dans d'éventuelles co-entreprises économiques avec les Premières nations.

**Mme Barnes :** Un des avantages financiers que retire une Première nation qui participe au fonds commun de capitaux, c'est que le coût d'emprunt pour un projet qui lui est propre pourrait diminuer de 30 à 50 p. 100. Les opposants contestent ces chiffres et disent qu'ils sont trop optimistes, mais ce sont les chiffres qui nous ont été donnés.

**Le sénateur Rompkey :** J'aimerais revenir aux questions que le président a posées sur les fonds qui sont offerts aux Premières nations. La plupart des personnes présentes ici savent peut-être la réponse, mais quels sont les autres fonds toujours disponibles, en plus de ceux qui sont prévus dans le projet de loi? Je me souviens que dans les années 80, par exemple, nous avons mis sur pied un fond de développement économique autochtone; je ne me souviens plus du nom exact. Existe-t-il toujours? Quels autres mécanismes, à part ceux qui sont prévus ici, sont offerts aux Premières nations?

**M. Scott :** Il existe un grand nombre de programmes. Le président du Conseil du Trésor a déterminé qu'il en existe environ 300 au Canada, mais ils ne touchent pas tous, bien sûr, à l'infrastructure. Ce que je dis, c'est qu'il y a des programmes à Industrie Canada, à Infrastructures Canada et au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Aucun de ces programmes n'est touché par ce projet de loi.

**Le sénateur Rompkey :** Je parlais seulement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**M. Scott :** Nous menons des projets d'infrastructure avec les Premières nations. Bon nombre de ces projets sont effectués directement, et cette option serait complémentaire. Permettez-moi de faire une comparaison. Les municipalités reçoivent des subventions des provinces; elles peuvent aussi, en tant que municipalités, effectuer des emprunts à des taux très avantageux, en utilisant le même type d'instrument que ceux qui sont prévus dans ce projet de loi. On ne fait qu'offrir aux collectivités une autre option qui, jusqu'à présent, n'était pas disponible, et les autres options n'en sont pas diminué pour autant.

**Le sénateur Stratton :** J'aimerais vous poser des questions sur trois aspects : la protection de la vie privée, l'adhésion au régime et le retrait du régime, et la transparence.

Selon ce que je comprends, un institut de la statistique est créé. Comment assurons-nous la protection de la vie privée lorsque des données statistiques sont obtenues? Comment assure-t-on les gens de cette protection, compte tenu des inquiétudes que soulève cette question aujourd'hui?

**M. Scott :** Je vais vous donner une réponse générale et, si vous le souhaitez, quelqu'un d'autre pourrait ajouter plus de détails. Il importe de noter que les renseignements qui seraient disponibles viendraient de deux sources. Premièrement, il y a les données qui



by the Government of Canada to do public policy planning. As I say, that information is already available, and someone can refer you to the specific sections for that, but the privacy provisions within this legislation are more rigorous than would be the case absent this legislation for that information. The second source is information that is gathered by the statistical institute specific to its own purposes; however, that is optional; if a community or individual does not want to participate in that exercise, it has the right not to. When gathered, that information is protected by the privacy provisions of this bill. Those privacy provisions meet the standard that we have today, and that standard is, I believe, higher than the standard that existed when other similar pieces of legislation were brought forward some time ago. I would say that the level of protection is greater in this bill than would be the case for most information that would be available now.

**Ms. Barnes:** The minister is absolutely correct there, senator. The statistical institute as a Crown corporation would be subject to the strict requirements of both the Access to Information Act and the Privacy Act. In the bill itself, under consequential amendments, the Access to Information Act is in clause 147, and the Privacy Act is in clause 152 of the bill, so we are adding the financial management boards, the statistical institute and the First Nations tax commission. They are adding those into that, so you can see it directly in your own act. That would be pages 61 and 63 of the English version of the bill.

**Senator Stratton:** The second question was about opting in and opting out. There are two aspects to this that I would like to question. One is the statistical institute. Is there a choice of opting in and opting out of that? And for the fiscal institute is there a choice of opting in and opting out? What is the process for each of those? Is the statistical one mandatory and the fiscal one optional?

**Mr. Scott:** They are both optional. All elements of the legislation are optional.

**Senator Stratton:** Including opting out?

**Mr. Scott:** You can get out once you have divested yourself of your responsibilities when you are in. You have to absolve yourself of those responsibilities before opting out. If you have opted in and not taken on any responsibilities, you can opt out; I guess that speaks to the question.

**Senator Stratton:** It is a band resolution to opt in, as I understand it.

**Mr. Scott:** That is correct.

sont actuellement disponibles et utilisées par le gouvernement du Canada dans la planification de ses politiques d'intérêt public. Cette information est déjà disponible, et quelqu'un pourrait vous donner les articles précis à cet égard, mais les dispositions que comporte ce projet de loi en matière de vie privée sont plus rigoureuses que ce que nous aurions sans cette mesure législative. Deuxièmement, il y a les données recueillies par l'Institut de la statistique à ses propres fins; toutefois, la participation est facultative; si une collectivité ou une personne ne veut pas participer à l'exercice, elle a le droit de refuser. Une fois recueillies, ces données sont protégées par les dispositions sur la vie privée que comporte ce projet de loi. Ces dispositions répondent aux normes d'aujourd'hui qui sont, je crois, plus élevées que celles qui prévalaient lorsque d'autres projets de loi ont été proposés il y a un certain temps. Je dirais que les données qui seront recueillies dans le cadre de cette loi seront mieux protégées que la plupart des autres données qui sont disponibles aujourd'hui.

**Mme Barnes :** Le ministre a tout à fait raison à ce sujet, sénateur. Comme il s'agirait d'une société d'État, l'Institut de la statistique serait assujéti aux exigences strictes de la Loi sur l'accès à l'information ainsi que de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans le projet de loi comme tel, des modifications corrélatives traitent de la Loi sur l'accès à l'information à l'article 147 et de la Loi sur la protection des renseignements personnels à l'article 152. Il s'agit donc d'ajouter à la liste des institutions visées le Conseil de gestion financière, l'Institut de la statistique et la Commission de la fiscalité des Premières nations. Ces ajouts font en sorte que les institutions en question figurent directement dans la loi. Vous pouvez trouver ces articles aux pages 61 et 64 de la version française du projet de loi.

**Le sénateur Stratton :** Ma deuxième question porte sur le choix de participer ou non. Il y a deux aspects que j'aimerais aborder à ce sujet. L'un d'eux touche l'Institut de la statistique. A-t-on l'option de participer ou non à cette initiative? La même question se pose pour la Commission de la fiscalité. Quel est le processus à suivre dans chacun des cas? Est-ce que la participation est obligatoire pour l'Institut de la statistique et optionnelle pour la Commission de la fiscalité?

**M. Scott :** La participation est facultative dans les deux cas. Tous les éléments du projet de loi sont optionnels.

**Le sénateur Stratton :** Y compris pour le retrait?

**M. Scott :** Vous pouvez vous retirer dès que vous vous êtes acquittés des responsabilités qui vous incombent à titre de participant. Vous devez vous dégager de toutes vos responsabilités avant de partir. Si vous avez choisi de participer sans prendre aucune responsabilité, vous pouvez vous désengager; je suppose que cela va sans dire.

**Le sénateur Stratton :** Si je comprends bien, c'est au conseil de bande de décider de participer ou non.

**M. Scott :** C'est exact.

**Senator Stratton:** But it is an Order in Council to opt out or to get out, in both instances, fiscal and statistical?

**Mr. Salembier:** Just to clarify, to opt in, there is a band council resolution requesting it, followed by an Order-in-Council. To opt out, it is the same mechanism, a band council resolution and an Order in Council. The one caveat is that, if the First Nation has borrowed money from the financing authority, then they have to pay back the money before they can opt out.

On the statistical institute, the statistical portion is a law of general application. Therefore, there is no strict opting in or opting out of the statistical institute. However, if the statistical institute is gathering information directly from First Nation communities, they cannot compel anyone to provide information that the person does not want to provide. Even if they do provide the information, they can direct that that information shall not be shared, so there are protections there.

**Ms. Barnes:** It is a way in which you talk about the statistical institute, because, technically, there is not an opting into the statistical institute. How you speak about it can affect what you think about it, so in some senses some people would say that that is not optional. I am saying I could argue both sides of that. In actual fact, there are no teeth to force any individual here, but there is a specific mechanism in the other three; so, in contrast to all the others, there is nothing forcing First Nations into the regime on the first three.

One of the financial benefits of the bill that not enough people talk about is that you do not have to be in the capital pool to take advantage of the business advice that is there in one of the other institutes that is fiscal. That is one of the benefits to those not participating in the capital pool that may not be ready to utilize this infrastructure that is there now but could in due course be able to get involved and get some assistance. I would like to stress that point.

**Senator Stratton:** I appreciate that. The last question has to do with transparency. There is a lot of talk about transparency on the part of the Auditor General with respect to arm's-length corporations formed by the government — the foundations, I believe they are called. How do we assure both the community and Canada as a whole that we handle or manage transparency so that this is as transparent as possible?

**Mr. Scott:** If one goes back to the rationale behind this, it has to do with confidence. To some extent the essence of that confidence is transparency; consequently, to some extent it is driven to transparency by virtue of its objective. You are not going to get people to invest in this, if they do not believe that all of the checks and balances are in place that would be necessary. I

**Le sénateur Stratton :** Mais ne faut-il pas un décret pour officialiser la participation ou le désengagement, dans les deux cas, pour la Commission de la fiscalité et l'Institut de la statistique?

**M. Salembier :** Pour être bien clair, pour qu'une Première nation participe, il faut une résolution du conseil de bande en faisant la demande, puis un décret. Pour se désengager, il faut suivre le même mécanisme, soit une résolution du conseil de bande et un décret. Si la Première nation a emprunté de l'argent à l'Autorité financière, il faut toutefois qu'elle rembourse les sommes en question avant de pouvoir se désengager.

Dans le cas de l'Institut de la statistique, la loi est de portée générale. Il n'y a donc pas à proprement parler d'option de participer ou non à cette initiative. Cependant, lorsque l'Institut de la statistique recueille des données directement auprès des communautés des Premières nations, on ne peut obliger personne à fournir des renseignements contre son gré. Même si une personne décide de communiquer des données, elle peut demander que celles-ci ne soient pas diffusées, ce qui montre bien qu'il existe des mesures de protection.

**Mme Barnes :** C'est une façon de présenter les choses dans le cas de l'Institut de la statistique, parce que, d'un point de vue technique, il n'y a pas d'option dans le cas de cet institut. La manière dont on en parle peut influencer sur la perception qu'on en a, ce qui peut amener certaines personnes à croire que la participation n'est pas nécessairement facultative. En fait, je pourrais faire valoir les deux points de vue. En réalité, rien n'est prévu pour obliger quiconque à participer, mais il existe un mécanisme spécifique pour les trois autres institutions; ainsi, contrairement aux trois autres, rien n'oblige les Premières nations à participer à cette initiative.

L'un des avantages financiers de ce projet de loi dont on ne parle pas assez souvent vient du fait qu'il ne soit pas nécessaire de participer au fonds commun de capitaux pour tirer parti des services consultatifs offerts par l'une des autres institutions, soit la Commission de la fiscalité. C'est donc une bonne chose que ceux qui ne participent pas au fonds commun de capitaux et qui ne sont peut-être pas prêts à tirer parti de l'infrastructure en place puissent, au moment voulu, s'en prévaloir et obtenir de l'aide. Je tenais à souligner cet avantage.

**Le sénateur Stratton :** Je vous en remercie. Ma dernière question concerne la transparence. La vérificatrice générale a beaucoup parlé de transparence pour ce qui est des sociétés indépendantes constituées par le gouvernement — ce qu'on appelle, je crois, les fondations. Comment pouvons-nous garantir aux communautés visées et au Canada dans son ensemble que nous prenons les mesures nécessaires pour que le processus soit aussi transparent que possible?

**M. Scott :** Si l'on en revient à la justification de telles exigences, c'est avant tout dans un souci de confiance. Dans une certaine mesure, cette confiance découle de la transparence; ainsi donc, la transparence devient nécessaire en raison des objectifs visés. Il sera impossible d'attirer des investisseurs s'ils ne sont pas convaincus que tous les mécanismes régulateurs nécessaires sont

think that is probably the most significant departure in the context of how we are going about the business of developing communities.

With respect to this legislation, in the same way it is necessary to put a pretty rigorous series of backstops in place so that people will make their investment and realize that it is a safe one. The same checks and balances would apply: it is audited.

**Senator Stratton:** There is an independent auditing process?

**Mr. Scott:** That would also, senator, be necessary in order to satisfy the potential investor.

**Senator Stratton:** I appreciate that. Just for the record, I think it is important for you to state that. By doing so, you build confidence in the whole process.

**Mr. Scott:** Thank you for the opportunity to make the statement.

**The Chairman:** I think that is all the time we have. Thank you very much, Minister. I wish to thank you and the parliamentary secretary and officials for your attendance.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, thank you for the attention of the committee and also for your accommodation in other recent legislation. We are very appreciative of the committee's sensitivity and good work.

**Senator Stratton:** Minister, you owe us on that last one.

**The Chairman:** I would now welcome the next panel of witnesses to our committee. You may proceed, if you wish. Perhaps you could introduce your delegation.

**Mr. Clarence (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative:** Thank you, Mr. Chairman. With me are Deanna Hamilton and Chief Tom Bressette, Harold Calla and Chief Strater Crowfoot.

**The Chairman:** Proceed, please.

**Mr. Jules:** Thank you for this opportunity to speak to the Senate about the First Nations fiscal and statistical management act. It is a privilege to lead the committed team that has created this legislation. The legislation before you is a result of the 1988 Kamloops amendment to the Indian Act. I would like to recognize the role of Senator Len Marchand in that amendment.

The Kamloops amendment has enabled over one hundred First Nation property tax systems; however, we can do even better. The First Nations fiscal and statistical management act is an important step forward. It has all-party support in the House of Commons. With this legislation we are building an economic solution instead of just talking about social problems. Our issue is simple in theory. Our social problems stem from our poor economies. Our poor economies result from the lack of private investment. Private investment accounts for 80 per cent of all

en place. J'estime qu'il s'agit probablement de l'innovation la plus importante dans le cadre de nos efforts pour le développement des communautés.

Pour ce qui est de ce projet de loi, il est nécessaire dans le même contexte de mettre en place un ensemble solide de filets de sécurité de telle sorte que les gens puissent investir en sachant qu'ils sont protégés. Les mêmes mécanismes régulateurs entreraient en jeu; il y aurait une vérification.

**Le sénateur Stratton :** Il y a un processus de vérification indépendant?

**M. Scott :** Ce serait également nécessaire, sénateur, pour rassurer les investisseurs potentiels.

**Le sénateur Stratton :** Je vous remercie. Je crois qu'il est important que vous ayez apporté cette précision qui permet de susciter la confiance pour l'ensemble du processus.

**M. Scott :** Merci de m'avoir donné l'occasion d'en parler.

**Le président :** Je crois que c'est tout le temps dont nous disposons. Merci beaucoup, monsieur le ministre. Je veux également remercier votre secrétaire parlementaire et les autres témoins pour leur présence.

**M. Scott :** Monsieur le président, merci pour l'intérêt porté par le comité à ces questions ainsi que pour votre collaboration dans le cadre de récents projets de loi. Nous vous sommes très reconnaissants pour votre sensibilité et pour votre bon travail.

**Le sénateur Stratton :** Monsieur le ministre, vous avez une dette envers nous pour ce dernier dossier.

**Le président :** Je souhaite maintenant la bienvenue à notre prochain groupe de témoins. Vous pouvez débiter, si vous êtes prêt. Peut-être pourriez-vous nous présenter votre groupe.

**M. Clarence (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations :** Merci, monsieur le président. Je suis accompagné de Deanna Hamilton, du chef Tom Bressette, de Harold Calla et du chef Strater Crowfoot.

**Le président :** Nous vous écoutons.

**M. Jules :** Merci de nous donner l'occasion de nous adresser au Sénat concernant la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. C'est un privilège pour moi de diriger l'équipe de gens dévoués qui ont été à l'origine de ce projet de loi. Le texte législatif qui vous a été soumis découle de l'amendement de Kamloops sur la Loi sur les Indiens. Je tiens à souligner le rôle joué par le sénateur Len Marchand pour l'adoption de cet amendement.

L'amendement de Kamloops a permis la mise en place d'une bonne centaine de régimes d'imposition foncière par les Premières nations; nous pouvons toutefois faire encore mieux. La Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations est un important pas en avant. Elle a obtenu le soutien de tous les partis à la Chambre des communes. Cette loi nous permet de proposer une solution économique, plutôt que de parler simplement de nos problèmes sociaux. Notre situation est plutôt simple en théorie. Nos problèmes sociaux découlent de la faiblesse de nos



investment in this country. We are receiving only a tiny fraction of that private investment. That, in a nutshell, is the root of our disadvantage. If we correct this problem, all other initiatives will become more effective. If we do not, then social problems will continue and we will have lost yet another generation.

Why do we receive such a tiny share of private investment? There are a lot of theories. The nature of property rights, poor locations of many First Nations, mistrust of First Nation governments. While there is a little bit of truth in each of these, if I were asked to express the most fundamental reason, I would say it is because the decision making is not in the right hands. Central planning does not work. It did not work for Eastern Europe, and it is not working in First Nation country. This legislation begins to break down the wall preventing First Nations' economic growth. It begins the process of replacing DIAND with First Nation institutions and legislation. There are investors all over the Canada who see opportunities in First Nation countries. There are First Nation leaders who want to respond to these opportunities.

There are two keys to making these deals happen. First, investors need certainty over their property rights and taxes and services. Second, First Nation leaders require the authority they need to move at the speed of business. A lot of people think transferring significant authority is impossible. They say First Nation governments are too small to be viable. They say it is too complex to transfer substantial powers over to 600 First Nation governments. They say that all these governments will create higher administration costs and threaten the Canadian economic union.

These institutions answer all those questions. These institutions help us exercise our powers in a way that reduces bureaucracy. They allow us to move decisions to the people who best see their opportunities. With this legislation we are building an institutional framework for First Nation government. This framework will allow First Nations to assume powers as they develop capacity. They will allow us to realize administrative economies of scale. They will build infrastructure. They will create the certainty required by investors. They will support First Nation governments that work. Most importantly, this framework has

économies. Et cette faiblesse est le résultat du manque d'investissements privés. Les investissements privés représentent 80 p. 100 de l'ensemble des investissements consentis au Canada. Nous ne bénéficions que d'une fraction infime de ces investissements privés. C'est la raison pour laquelle, si on résume la situation, nous sommes défavorisés du point de vue économique. Si nous corrigeons ce problème, toutes les autres initiatives deviendront plus efficaces. Si nous ne faisons rien, les problèmes sociaux perdureront et nous devons déplorer la perte d'une autre génération.

Pourquoi n'avons-nous droit qu'à une part si ténue des investissements privés? Il existe beaucoup d'explications à ce sujet. La nature des droits de propriété, les emplacements peu intéressants occupés par bon nombre de Premières nations; la méfiance à l'égard des gouvernements des Premières nations. Bien qu'il y ait un peu de vrai dans toutes ces explications, si on me demandait d'indiquer la raison la plus importante, je répondrais que c'est parce que le pouvoir décisionnel n'est pas entre les bonnes mains. La planification centralisée ne fonctionne pas. Cela n'a pas fonctionné en Europe de l'Est et ce n'est pas mieux pour les Premières nations. Ce projet de loi est un premier pas vers la destruction du mur qui freine la croissance économique des Premières nations. Il amorce le processus de remplacement du MAINC par les institutions et les lois des Premières nations. Partout au Canada, il y a des investisseurs qui constatent les possibilités qu'offrent les communautés des Premières nations. Et il y a des dirigeants des Premières nations qui veulent que ces possibilités soient exploitées.

Il y a deux éléments clés pour que cela puisse se faire. Premièrement, les investisseurs ont besoin de certaines garanties quant à leurs droits de propriété, aux impôts et aux services. Deuxièmement, les dirigeants des Premières nations doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour pouvoir suivre le rythme du milieu des affaires. Beaucoup de gens sont d'avis qu'il est impossible de transférer les pouvoirs importants. Ils prétendent que les gouvernements des Premières nations sont trop petits pour être viables. Ils soutiennent qu'il est trop complexe de transférer des pouvoirs considérables à plus de 600 gouvernements des Premières nations. Ils allèguent qu'un nombre aussi élevé de gouvernements entraînera une hausse des frais d'administration et mettra en péril l'union économique canadienne.

La création de ces institutions offre une réponse à toutes ces questions. Elles nous permettent d'exercer nos pouvoirs de telle sorte que la bureaucratie est réduite. Elles nous permettent de confier les décisions aux personnes les mieux placées pour voir les possibilités qui s'offrent. Ce projet de loi établit un cadre institutionnel pour les gouvernements des Premières nations. À l'intérieur de ce cadre, les Premières nations pourront assumer de plus en plus de pouvoirs au fur et à mesure qu'elles renforceront leurs capacités. Ces institutions nous permettront de réaliser des économies d'échelle du point de vue administratif. Elles mettront

been developed by the First Nations who participate in it. This is our legislation. We are not asking for transformative change; we are doing it.

**Harold Calla, Chairman of Advisory Panel, First Nations Financial Management Board:** Good morning, and thank you for being here. I want to start by saying that, as a Canadian, I acknowledge the Senate in its current form. This is about the third or fourth time I have had the opportunity to be here, and I am always impressed with the level of debate and the content of the work you do. You provide a valuable service to Canada and, as a Canadian, I applaud it and do not look for it to be changed.

As Mr. Jules has said, we are here today to share the vision and the work of like-minded First Nations who are seeking to put in place the tools they need to support the development of economic and business opportunities in their communities. We have to look to the future. I know that there are some First Nations who do not have the same kinds of opportunities today, but this must be viewed as just one piece in a parcel of work that has yet to be done.

We have examined the current problems and have constructed through this legislation viable options that respond to many of our challenges. As Mr. Jules has said and as you are aware, about one in six First Nations in Canada are now collecting property taxes — a far cry from the 14 that were talked about at the time the Kamloops amendment was put forward. While it has made a significant difference in our community, the full benefits of property taxation that are available to other governments delivering local services have eluded First Nations. Bill C-20 bridges those gaps and levels the playing field.

This work builds on the initiative of the Kamloops amendment, the Land Management Act, and there will be a synergy created that will be a critical piece in the move from dependency to economic self-reliance. Enabling initiatives such as this one recognize the diversity among First Nations. This legislation will give those who are ready to advance their communities in ways that respond to their reality the opportunity to do so.

We have looked at the reasons for poor economic and business development results in our communities and know that this bill will address the most significant issue, which is the lack of infrastructure. You cannot compete in economic and business development if your land is without infrastructure.

en place une infrastructure. Elles créeront le climat de certitude dont les investisseurs ont besoin. Elles appuieront le bon fonctionnement des gouvernements des Premières nations. Plus important encore, le cadre en question a été élaboré par les Premières nations qui y participent. C'est notre loi à nous. Nous ne demandons pas un changement en profondeur; nous procédons à ce changement.

**Harold Calla, président du Comité consultatif, Commission de gestion financière des Premières nations :** Bonjour à tous et merci de nous avoir invités. En tant que Canadien, je tiens tout d'abord à souligner que je suis heureux que le Sénat existe dans sa forme actuelle. C'est la troisième ou la quatrième fois que j'ai la chance de vous rendre visite et je suis toujours impressionné par le niveau des discussions et la nature du travail que vous effectuez. Vous faites oeuvre utile pour le Canada et je veux souligner votre contribution en espérant qu'aucun changement ne sera apporté.

Comme M. Jules vous l'a dit, nous sommes ici aujourd'hui pour vous présenter le point de vue des Premières nations qui partagent une vision commune dans leurs efforts pour mettre en place les outils dont elles ont besoin pour appuyer le développement de possibilités économiques et commerciales au sein de leurs communautés. Nous devons nous tourner vers l'avenir. Je sais pertinemment que certaines Premières nations ne profitent pas actuellement des mêmes possibilités, mais ce projet de loi doit être vu comme un premier élément d'un train de mesures qu'il nous reste encore à prendre.

Nous nous sommes penchés sur les problèmes auxquels nous sommes confrontés et nous avons proposé, dans le cadre de ce projet de loi, des options viables nous permettant de régler bon nombre de ces situations. Comme vous le savez déjà, environ une Première nation sur six au Canada prélève actuellement des impôts fonciers — ce qui est beaucoup plus que les 14 qui le faisaient lorsque l'amendement de Kamloops a été mis de l'avant. Bien que cela ait grandement contribué à améliorer le sort de nos communautés, les Premières nations n'ont pas encore profité de tous les avantages que procure l'imposition foncière aux autres gouvernements offrant des services locaux. Le projet de loi C-20 permet de combler ces lacunes et d'uniformiser les règles du jeu.

Ce projet de loi fait suite à l'initiative de l'amendement de Kamloops, la Loi sur la gestion des terres, et permettra de créer une synergie qui jouera un rôle essentiel dans la transition de la dépendance vers l'autonomie économique. En favorisant la réalisation d'initiatives comme celle-ci, on reconnaît la diversité qui existe au sein des Premières nations. Grâce à ce projet de loi, les dirigeants qui sont prêts à faire évoluer leurs communautés en fonction de leurs réalités nouvelles pourront passer à l'action.

Nous avons examiné les motifs expliquant les faibles résultats obtenus par nos communautés pour ce qui est du développement économique et commercial et nous savons que ce projet de loi règlera le problème le plus important, soit le manque d'infrastructures. Il est impossible de soutenir la concurrence dans le secteur du développement économique et commercial si on ne peut pas compter sur les infrastructures nécessaires.

The concepts behind this legislation should not be new to any of us. To support economic and business development, we need stable, predictable and viable environments that will attract private sector investment. For those First Nations who opt in by asking to be scheduled, the legislation responds to the private sector investment needs and makes it easier for them to consider investing in First Nation lands.

The concept of pooled borrowing is not new in this country and neither is the concept of using a property tax base and debt to finance infrastructure. The institutions created in this legislation will allow this to happen for First Nations who opt in. It will be less costly and timelier than the status quo.

Initially, those First Nations with property tax revenue will be able to utilize the legislation to access long-term debt for infrastructure through a pooled borrowing using the property tax base, and not their land, as leverage. Under the fiscal and statistical management act land is not being put up as collateral for any loan secured under the legislation; therefore, it can never be lost through the legislation.

Under the legislation, First Nations agree to guarantee each other's debt in a joint-and-several liability. They use the First Nations finance authority as the vehicle to administer this. Each First Nation in effect pledges their property tax base and the revenue that can be generated from that base as the source of debt repayment to the pool. It is the finance authority that, on the strength of the combined property tax base of all First Nations that have opted in, secures the bond credit rating and issues the debt. The First Nation borrows from the finance authority and repays the finance authority. The investor and the finance authority bonds never deal directly with the First Nation.

To make the system work there needs to be a lot of trust reinforced with a strong oversight role that ensures that joint-and-several liability is the system's last resort solution to any problems with the pooled taxing and borrowing regimes. It is this independent role of the financial management board that is a keystone to the success. It becomes the overseer and, as such, provides a service to the First Nation, the finance authority and the tax commission and provides investors with the confidence they need. They want to know they will get paid their interest on their bonds and, when the time comes, their principal.

The mechanics of the legislation provide for the financial management board to establish standards for financial management law. The law sets out the regime to manage the

Nous devrions tous être bien au fait des concepts qui sous-tendent la loi proposée. Pour appuyer le développement économique et commercial, il nous faut créer des environnements stables, prévisibles et viables qui attireront les investisseurs du secteur privé. Pour les Premières nations qui choisiront d'être inscrites à l'annexe, la nouvelle loi répondra aux besoins des investisseurs du secteur privé et fera en sorte qu'il sera plus facile pour eux d'envisager des investissements dans les communautés des Premières nations.

Le concept de la mise en commun des emprunts n'est pas nouveau au Canada, pas plus que celui du recours à l'assiette d'imposition foncière et à l'endettement pour financer les infrastructures. Les institutions créées par ce projet de loi offriront cette possibilité aux Premières nations qui choisiront de s'en prévaloir. Cela permettra de réduire les coûts et les délais par rapport à la situation actuelle.

Au départ, les Premières nations pouvant compter sur des recettes d'impôt foncier pourront, grâce à la nouvelle loi, avoir accès à une infrastructure de financement à long terme grâce à la mise en commun des emprunts faisant appel comme levier financier à l'assiette d'imposition foncière, plutôt qu'à leurs terres. En effet, celles-ci ne peuvent pas servir de caution pour tout prêt consenti en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. Ainsi donc, les terres ne pourront jamais être perdues en application de cette loi.

En vertu du projet de loi, les Premières nations acceptent de garantir mutuellement leurs dettes suivant une formule de responsabilité conjointe et solidaire. C'est l'Autorité financière des Premières nations qui sert de véhicule pour l'administration de ce processus. En fait, chaque Première nation met en gage son assiette d'imposition foncière et les recettes qu'elle peut produire comme base de revenus pour le remboursement de la dette mise en commun. C'est l'Autorité financière qui, en s'appuyant sur la force de l'assiette d'imposition foncière combinée de toutes les Premières nations ayant décidé de participer, obtient une cote de solvabilité et émet les titres de créance. La Première nation emprunte de l'Autorité financière et effectue les remboursements à celle-ci. Il n'y a jamais de lien direct entre les Premières nations et l'investisseur et les obligations émises par l'Autorité financière.

Le bon fonctionnement du système exige une grande confiance consolidée par une fonction de supervision étroite qui fait en sorte que la formule de responsabilité conjointe et solidaire devient la solution de dernier recours pour tous les problèmes qui se posent avec les régimes communs d'imposition et d'emprunt. Ce rôle indépendant que doit jouer le Conseil de gestion financière est crucial pour la réussite du processus. En assumant ce rôle de supervision, le Conseil sert les intérêts de la Première nation, de l'Autorité financière et de la Commission fiscale tout en procurant aux investisseurs le climat de confiance dont ils ont besoin. Les investisseurs doivent en effet être assurés qu'on pourra leur verser les intérêts prévus sur leurs obligations et, le moment venu, leur capital.

Les dispositions du projet de loi prévoient que le Conseil de gestion financière établira les normes à suivre pour les lois de gestion financière. La nouvelle loi met en place le régime de



local revenue account. The financial management board will also certify that a financial management law passed by a First Nation has met the standard. The financial management board will certify that a First Nation has the required financial law in place for the local revenue account at the time of borrowing.

Let us be clear that this legislation only speaks to the revenues defined as local revenues under the act and does not include transfer funding or a First Nation's own source revenue. These funds are not subject to this legislation. The standards the financial management board will develop provide for the segregation of transactions and records for the local revenue and expenditures from the First Nation's other sources of revenue and expenditures. This is required for periodic compliance verification with the laws passed under the bill, and in exceptional circumstances where intervention as contemplated in the act is necessary the financial management board can more easily undertake its responsibilities.

The intervention provided for under the act is designed to respond to First Nation and investor concerns about debt repayment. First Nations want to feel confident that they will not be called upon to pay someone else's debt, and investors want to make sure they will be paid regardless.

The financial management board will also be positioned to support any First Nation, if it asks for help, in developing financial management capacity, by sharing best practices, in developing standards in cooperation with the Aboriginal Financial Officers Association, and by providing a life-long living education opportunity in the field of financial management.

This bill is a building block that supports the aspirations of self-reliant First Nation governments. The issues considered in this bill are issues that must be dealt with if there is to be any hope for transformative change. This is not a request for a special right or subsidy. It is a request to move outside the box and, in doing so, to create economic development that will benefit all Canadians.

This bill should also be viewed as a living document. It will be reviewed in time and should be amended to respond to the needs of First Nation communities at the time.

**Ms. Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer, First Nations Finance Authority:** Mr. Chairman, I am a member of the Westbank First Nation, from south central B.C.; we are part of the Okanagan Nation. I am the founding member and CEO/President of the First Nations Finance Authority, the FNFA.

Across Canada, as First Nations we find ourselves rebuilding our governments and our communities as we gradually move away from paternalistic governance under the Indian Act to true self-government. It is not easy. It takes dedication and hard work.

gestion du compte des recettes locales. Le Conseil de gestion financière devra également attester qu'une loi de gestion financière adoptée par une Première nation satisfait aux normes établies. Le Conseil certifiera qu'une Première nation a mis en place la loi de gestion financière requise pour le compte de recettes locales au moment de l'emprunt.

Il faut bien préciser que le projet de loi ne concerne que les revenus définis comme recettes locales en vertu de la loi et ne vise pas les paiements de transfert ou les autres sources de revenus des Premières nations. Ces fonds ne sont pas assujettis à l'application de cette loi. Les normes qui seront élaborées par le Conseil de gestion financière permettront de distinguer les transactions et les dossiers concernant les recettes et les dépenses locales de ceux touchant les autres sources de revenus et de dépenses des Premières nations. Une telle distinction est nécessaire pour permettre les vérifications périodiques de la conformité pour ce qui est des lois adoptées en vertu du projet de loi et, dans les circonstances exceptionnelles où une intervention est nécessaire en application de la loi, pour que le Conseil de gestion financière puisse s'acquitter plus facilement de ses responsabilités.

L'intervention prévue par le projet de loi vise à répondre aux préoccupations des Premières nations et des investisseurs au sujet du remboursement de la dette. Les dirigeants des Premières nations doivent être assurés qu'on ne leur demandera pas de rembourser la dette de quelqu'un d'autre et les investisseurs doivent être certains d'être payés quoi qu'il arrive.

Le Conseil de gestion financière doit également être en mesure d'appuyer toute Première nation, qui en fait la demande, pour le renforcement de ses capacités de gestion financière, en lui faisant part des pratiques les plus efficaces, en élaborant des normes en collaboration avec l'Association des agents financiers autochtones, et en offrant des possibilités de formation permanente dans le domaine de la gestion financière.

Ce projet de loi est un outil fondamental pour appuyer les gouvernements des Premières nations qui aspirent à l'autonomie. Les problèmes abordés dans ce projet de loi doivent absolument être réglés si on veut espérer apporter un changement en profondeur. Il ne s'agit pas ici de demander des droits spéciaux ou une aide financière. On veut simplement pouvoir sortir des sentiers battus et ainsi favoriser un développement économique qui profitera à tous les Canadiens.

Ce projet de loi devrait être considéré comme un document en évolution. Il sera revu et devrait être modifié conformément aux besoins des collectivités des Premières nations.

**Mme Deanna Hamilton, présidente et chef de la direction, Administration financière des Premières nations :** Monsieur le président, je suis membre de la Première nation de Westbank, située dans le centre-sud de la Colombie-Britannique. Nous faisons partie de la nation de l'Okanagan. Je suis la fondatrice ainsi que la présidente et chef de la direction de l'Administration financière des Premières nations, l'AFPN.

Partout au Canada, les Premières nations sont en train de réformer leurs gouvernements et leurs collectivités, car elles se détachent de la gouvernance paternaliste qu'a entraînée la Loi sur les Indiens pour passer à la véritable autonomie gouvernementale.

It was not all that many months ago that I sat in this committee listening to you debate my community's self-government legislation, the Westbank First Nations Self-government Act. It was a proud day then just as it is a proud day today.

When developing our self-government agreement and constitution, we came to understand that while communities must chart their own path, communities are not islands. There is a need for national and regional First Nation institutions of governance to support local self-government. The FNFA is an example of what I am talking about. Let me explain what I mean by telling you a little about the FNFA and how it was developed.

Shortly after taking over property taxation in 1990, Westbank began to explore ways to lever our existing tax revenues to build infrastructure that was needed to upgrade the water system, to support economic development and to generally improve the quality of life in our community.

Local governments typically borrow for infrastructure over long periods of time, spreading the cost and the tax burden between current and future taxpayers to more appropriately match the life of the infrastructure being built. For instance, the cost of a water system might be spread over 30 years.

As we explored our options for long-term public-debt financing at Westbank we watched the adjacent non-native community of Kelowna build its infrastructure more efficiently and more cost-effectively than we could. They could borrow with other local governments in B.C. far more more cheaply and over much longer periods of time than we could. We discovered very quickly that, as First Nations, we did not have the same tools as our neighbours did. We learned that there were legislative barriers to public financing by First Nations. We realized that if we wanted affordable long-term public-debt financing based on property taxes we needed a new regulatory framework to make it work. We also realized that for maximum benefit we could not do it alone.

In 1992 and 1993, Westbank hosted two national conferences to consider the options for First Nations public-debt financing. A number of models were reviewed, both from within Canada and from abroad. The model chosen was the municipal finance authority of B.C., known as the MFA. All local governments in B.C. pooled their borrowing requirements through the MFA, which issues bonds to raise the money. The borrowing scheme is established through provincial legislation.

Ce processus n'est pas facile. Il nécessite du dévouement et du travail acharné. Il y a quelques mois seulement, j'étais assise ici en train de vous écouter débattre de la loi sur l'autonomie gouvernementale visant ma collectivité, la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank. C'était un grand jour, et c'est aussi un grand jour aujourd'hui.

Lors de l'élaboration de notre constitution et de notre entente sur l'autonomie gouvernementale, nous avons compris que, même si les communautés doivent tracer leur propre voie, elles ne vivent pas en autarcie. Les institutions de gouvernance nationales et régionales des Premières nations doivent appuyer l'autonomie gouvernementale au niveau local. L'AFPN est un exemple de cela. Permettez-moi de m'expliquer en disant quelques mots au sujet de l'AFPN et de la façon dont elle a été mise sur pied.

Peu de temps après avoir commencé à assumer la perception des impôts fonciers, en 1990, la Première nation de Westbank s'est mise à songer à des façons d'accroître ses recettes fiscales pour pouvoir construire l'infrastructure nécessaire en vue d'améliorer le réseau d'aqueduc, d'appuyer le développement économique et d'améliorer de façon générale la qualité de vie au sein de notre collectivité.

Habituellement, pour construire des infrastructures, les gouvernements locaux contractent des emprunts à longue échéance, ce qui permet de faire assumer le coût aux contribuables actuels et futurs conformément à la durée de vie des infrastructures en question. Par exemple, le coût de la construction d'un réseau d'aqueduc peut être réparti sur une trentaine d'années.

Quand nous avons examiné les diverses options qui s'offraient à nous pour financer notre dette publique à long terme, nous avons constaté que la collectivité voisine non autochtone de Kelowna construisait ses infrastructures de façon plus efficiente et moins coûteuse que nous le pourrions. Elle empruntait auprès de gouvernements locaux de la province à des taux beaucoup moins élevés et à des échéances beaucoup plus longues que nous le pourrions. Nous avons découvert très rapidement que, en tant que Première nation, nous ne disposions pas des mêmes outils que nos voisins. Nous avons appris qu'il existait des obstacles d'ordre législatif au financement public des Premières nations. Nous nous sommes rendu compte que, si nous voulions obtenir du financement public à long terme à un coût abordable fondé sur les impôts fonciers, nous avions besoin d'un nouveau cadre réglementaire. Nous nous sommes aussi rendu compte que nous ne pourrions pas y arriver seuls.

En 1992 et en 1993, la Première nation de Westbank a tenu une conférence nationale visant à examiner les options de financement de la dette publique des Premières nations. Un certain nombre de modèles ont été étudiés, provenant à la fois du Canada et de l'étranger. Il a été décidé d'aller de l'avant avec la Municipal Finance Authority of British Columbia, la MFA. Les besoins en financement de tous les gouvernements locaux de la Colombie-Britannique sont comblés par l'entremise de la MFA, qui émet des obligations en vue de réunir les fonds nécessaires. Le régime d'emprunt est établi par une loi provinciale.



As First Nations we liked this model, not because we equate our governments to municipalities, but because the model favoured small governments working together for mutual economic benefit. We realized that collectively we would be stronger. To get the public-financing ball rolling, FNFA Inc. was incorporated in 1995. Today the shareholders of the interim corporation, which will be superseded by the statutory FNFA, are: Millbrook in Nova Scotia, St. Mary's, Tzeachten, Songhees and Westbank First Nation in B.C. To create the borrowing scheme the board of directors of FNFA Inc. asked Canada to pass legislation. This is now part of Bill C-20.

The legislation is well thought out and establishes an appropriate regulatory framework that will provide comfort to First Nations governments that borrow together — that are, for all intents and purposes, jointly and severally liable for each other's debt — as well as providing comfort to the purchasers of our bonds that they are good investments.

While the FNFA is modeled on the MFA, there are of course differences in the legislative framework, given that the First Nations are not municipalities and have inherent law-making authority. Bill C-20 has been drafted accordingly. The four institutions created under the bill will work together to make the system work.

First Nations that opt to participate in the FNFA borrowing process will first be certified by the financial management board, and then they will pass a borrowing law that will be approved by the tax commission. The FNFA will then batch all the borrowing laws and issue bonds in amounts sufficient to meet the requirements of the individual borrowing laws. To help investors make informed decisions, they will be given access to information on borrowing members through reports published by the statistics institute.

FNFA bonds will not be secured with hard assets. No land is mortgaged. Rather, it is the integrity of the property-tax system that supports the credit. The financial management board and the tax commission will ensure the integrity of the property tax and financial management systems that stand behind the FNFA bonds. Counsellor Calla and Chief Crowfoot will talk to these points.

From our discussions with Moody's Investment Services, Standard & Poor's, as well as our consultants RBC Dominion Securities, the FNFA and Canada are satisfied that the structure proposed in Bill C-20 will support an investment-grade credit rating, probably a single "A." This will mean that pension funds and trusts will be able to buy our bonds and First Nations will pay less interest. When the MFA was first rated it too received a single "A." It now has an enviable triple "A" rating, which is something that we will aspire to as well. It is very significant that

En tant que Première nation, nous aimions ce modèle, non pas parce que nous considérons nos gouvernements comme des municipalités, mais parce qu'il favorise les petits gouvernements qui travaillent ensemble pour récolter des avantages économiques mutuels. Nous nous sommes rendu compte que, collectivement, nous serions plus forts. Pour enclencher le processus de financement public, l'AFPN a été incorporée en 1995. Aujourd'hui, les actionnaires de la société interimaire, qui sera remplacée par l'AFPN créée par la loi, sont les Premières nations de Millbrook en Nouvelle-Écosse, de St. Mary's, de Tzeachten, de Songhees et de Westbank en Colombie-Britannique. Afin de créer le régime d'emprunt, le conseil d'administration de l'AFPN Inc. a demandé au Canada d'adopter une loi, qui fait maintenant partie du projet de loi C-20.

Cette mesure législative a fait l'objet d'une grande réflexion et elle établit un cadre réglementaire approprié qui rendra les gouvernements des Premières nations à l'aise d'emprunter ensemble — car ils sont conjointement et individuellement responsables de la dette de chacun d'eux — et donnera également confiance aux acheteurs des obligations qu'elles constituent un bon investissement.

Bien que l'AFPN soit similaire à la MFA, son cadre législatif est bien entendu différent étant donné que les Premières nations ne sont pas des municipalités et qu'elles possèdent le pouvoir inhérent d'adopter des lois. Le projet de loi C-20 a donc été rédigé en conséquence. Les quatre institutions créées par l'entremise de cette mesure travailleront ensemble pour faire en sorte que le système fonctionne.

Les Premières Nations qui décident de participer au régime d'emprunt de l'AFPN devront d'abord obtenir du Conseil de gestion financière un certificat et elles devront ensuite adopter un texte législatif concernant les emprunts qui devra être approuvé par la Commission de la fiscalité. L'AFPN émettra des obligations selon des sommes qui suffisent à répondre aux besoins de financement énoncés dans chaque texte législatif. Pour que les investisseurs puissent prendre des décisions éclairées, ils auront accès aux renseignements concernant les membres emprunteurs grâce à des rapports publiés par l'Institut de la statistique.

Les obligations de l'AFPN ne seront pas garanties par des biens durables, et aucune terre ne pourra être hypothéquée. C'est plutôt l'intégrité du régime d'impôt foncier qui soutiendra le crédit. Le Conseil de gestion financière et la Commission de la fiscalité veilleront à l'intégrité des régimes d'impôt foncier et de gestion financière qui servira de garantie. Le conseiller Calla et le chef Crowfoot aborderont cette question.

D'après les discussions avec Moody's Investment Services, Standard & Poor's ainsi que nos consultants chez RBC Dominion Valeurs mobilières, l'AFPN et le gouvernement fédéral sont d'accord que la structure proposée dans le projet de loi C-20 permettra d'obtenir une bonne cote de solvabilité, probablement un A. Cela signifie que les régimes de pension et les fiducies seront en mesure d'acheter nos obligations et que les Premières nations paieront moins d'intérêts. Lorsque la MFA a été évaluée pour la première fois, elle a obtenu la cote A. Elle détient maintenant la cote



the FNFA will be the first Aboriginal government, or institution, in the world to be rated by an international credit-rating agency. We should not lose sight of this fact.

As we grow, it is our vision that Canadians will become as accustomed to buying First Nation bonds as they are to buying federal, provincial and municipal bonds. Also there has been significant interest internationally, where investors see our bonds as being ethical. We believe that demand will exceed supply.

Before I conclude I must caution senators that Bill C-20 cannot be used by future governments as a substitute for Canada's collective responsibility to First Nations; nor can it be used as a substitute for federal infrastructure commitments. There will be a continued need for federal assistance to First Nations to support our infrastructure requirements, particularly in communities where basic infrastructure is needed to save lives, and where water is unsafe and there is no property tax base.

In closing, we should all celebrate this historic moment. A great many people have been involved in this initiative. Without partnerships, progress could never have been made. The FNFA is an excellent example of the power of working together for mutual benefits. Through the FNFA, its members will have an interlinked economy more powerful and viable than the individual communities on their own. Those of us involved in this innovative financing initiative sincerely hope that our example of creating our own solution to a specific problem that we faced will demonstrate that there are steps we can take to begin rebuilding our economies and improving our lives. Thank you for listening.

**Chief Tom Bressette, Chair, Advisory Panel, First Nations Statistical Institute:** Good morning, senators. I am the chairperson of the advisory panel for the First Nations Statistical Institute. I would like to thank the committee for inviting me to speak to you today on Bill C-20.

I am a man who wears many hats. I am Chief of the Chippewas of Kettle and Stony Point First Nation, which is located in Southwestern Ontario. I am also a board member of the Union of Ontario Indians, which covers roughly 42 First Nations in the Province of Ontario. As well, I am involved in other committees, tribal councils and initiatives mainly in Ontario. I have been involved in First Nation governments for almost 20 years now. I believe strongly that economic development is essential in improving the lives of First Nations people and their socio-economic conditions. Our communities need support for self-government in order to improve infrastructure and to attract development and investment.

enviable AAA, que nous visons également d'obtenir. Ce qui est très important, c'est que l'AFPN sera la première institution autochtone au monde à être évaluée par une agence internationale de cotation. Il ne faut pas perdre ce fait de vue.

À mesure que nous prendrons de l'expansion, nous sommes d'avis que les Canadiens deviendront aussi habitués d'acheter des obligations des Premières nations que des obligations des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. De plus, à l'échelle internationale, nos obligations ont suscité beaucoup d'intérêt et sont considérées comme des titres éthiques. Nous croyons que la demande excédera l'offre.

Avant de conclure, je dois avertir les sénateurs que le projet de loi C-20 ne pourra pas servir de motif à des gouvernements futurs pour dégager le Canada de sa responsabilité collective à l'égard des Premières nations ni pour cesser d'investir dans l'infrastructure. La nécessité pour les Premières nations d'obtenir des fonds fédéraux afin de pouvoir répondre à leurs besoins en infrastructure sera toujours là, surtout dans les collectivités où des infrastructures de base sont nécessaires pour sauver des vies, où l'eau est insalubre et où il n'y a pas d'assiette de l'impôt foncier.

En terminant, je tiens à dire que nous devrions tous célébrer ce moment historique. De nombreuses personnes ont participé au projet. Sans les partenariats, l'initiative n'aurait jamais pu progresser. L'AFPN est un excellent exemple du pouvoir de la collaboration pour des bienfaits mutuels. Les membres de l'AFPN auront des économies étroitement liées qui seront plus puissantes et plus viables que si elles n'étaient pas interreliées. Ceux d'entre nous qui ont pris part à cette initiative novatrice de financement espèrent sincèrement que le fait d'avoir créé notre propre solution à un problème précis démontrera que nous pouvons prendre des mesures pour commencer à reconstruire nos économies et à améliorer nos vies. Je vous remercie de m'avoir écoutée.

**Le chef Tom Bressette, président, groupe consultatif, Institut de la statistique des Premières nations :** Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis président du groupe consultatif de l'Institut de la statistique des Premières nations. Je tiens à remercier le comité de m'avoir invité à témoigner aujourd'hui au sujet du projet de loi C-20.

Je suis un homme qui porte plusieurs chapeaux. Je suis le chef de la bande des Chippewas de Kettle et de Stony Point, qui habite dans le sud-ouest de l'Ontario. Je suis aussi membre du conseil d'administration de l'Union des Indiens de l'Ontario, qui regroupe environ 42 Premières nations de l'Ontario. De plus, je participe à des comités, à des conseils tribaux et à des initiatives, principalement en Ontario. Je travaille au sein des gouvernements des Premières nations depuis près de 20 ans. Je crois vivement que le développement économique est essentiel à l'amélioration de la vie des membres des Premières nations et de leurs conditions socioéconomiques. Nos collectivités ont besoin de soutien sur le plan de l'autonomie gouvernementale afin de pouvoir améliorer l'infrastructure, favoriser le développement et attirer des investissements.

As my colleagues would point out, it is much harder to do business in First Nation communities. I am here to speak on one of the causes of this situation, which is a lack of information. We lack information to support economic development and promote investment. Potential investors and business partners expect to see specific community information readily available. The information must be accurate, clear and comparable to that of other information sources. A community's ability to market itself is compromised by not having the specific data. The First Nations Statistical Institute will begin to fill these gaps. The institute will be an evolving centre of statistical expertise for First Nations and other stakeholders; it will provide support services that will produce information of higher quality and will enable greater usage of First Nations statistics for all users.

Its function will include the following: statistical information development; statistical training and education; data collection methods, analysis and interpretation; advisory services to First Nation and federal departments; specialized services to fiscal institutes; the development of statistical standards, including performance indicator development; and data research and information management services. In short, it will be dedicated to improving the quality of First Nations information.

Improved data on First Nations will benefit First Nations. It will benefit policy makers and researchers in all governments. It will benefit the public and potential investors on First Nation lands.

The First Nations Statistical Institute will support the other institutions in Bill C-20. It will work with First Nations and the tax commission to develop statistics that support the First Nation property tax system. The First Nations statistical institute will work with the finance authority and First Nations to provide reliable and timely information to support a strong credit rating. The institute will work with First Nations and other institutions to market opportunities to potential investors. The institute will help the financial management board and First Nations determine what types of investment they are best able to attract. The institute will work with First Nations to build understanding and increase capacity in communities to utilize statistics.

The First Nations statistical institute will help coordinate the collection of First Nations administrative data. In 2002, the Auditor General identified the data and reporting requirements of First Nations as a significant administrative burden. The quality of First Nations statistics available now is poor. The statistical institute will work with Statistics Canada and First Nations to improve the quality, relevance and timeliness of statistical information.

Comme mes collègues pourront le confirmer, il est beaucoup plus difficile de mener des affaires dans les collectivités des Premières nations. Je suis ici pour vous parler d'une des causes de cette situation, c'est-à-dire le manque d'information. Nous manquons d'information pour appuyer le développement économique et promouvoir l'investissement. Les investisseurs et les partenaires potentiels s'attendent à obtenir des renseignements précis sur la collectivité. Ces renseignements doivent être exacts, clairs et comparables à ceux d'autres sources d'information. La capacité d'une communauté de faire sa promotion est compromise si elle ne détient pas des données précises. L'Institut de la statistique des Premières nations commencera à combler ce manque d'information. L'Institut sera un centre de statistique en évolution pour les Premières nations et d'autres parties concernées; il comportera des services de soutien qui produiront des données de grande qualité et permettra une plus grande utilisation des statistiques concernant les Premières nations.

Ses fonctions seront les suivantes : élaboration de statistiques; formation et éducation dans le domaine de la statistique; collecte, analyse et interprétation des données; services consultatifs à l'intention des Premières nations et des ministères fédéraux; services spécialisés à l'intention des instituts fiscaux; élaboration de normes statistiques, notamment des indicateurs de rendement; recherche de données; et services de gestion de l'information. Bref, l'Institut s'emploiera à améliorer la qualité des renseignements concernant les Premières nations.

Une telle amélioration profitera aux Premières nations ainsi qu'aux décideurs et aux chercheurs au sein de tous les gouvernements. Elle profitera aussi au public et aux investisseurs potentiels dans les territoires des Premières nations.

L'Institut de la statistique des Premières nations appuiera les autres institutions créées par l'entremise du projet de loi C-20. Il travaillera avec les Premières nations et la Commission de la fiscalité pour élaborer des statistiques destinées à appuyer le régime d'impôt foncier des Premières nations. Il travaillera avec l'Administration financière et les Premières nations afin de fournir des renseignements fiables en temps opportun pour favoriser l'obtention d'une bonne évaluation du crédit. Il travaillera de concert avec les Premières nations et d'autres institutions pour faire connaître aux investisseurs potentiels les possibilités d'investissement. Il aidera le Conseil de gestion financière et les Premières nations à déterminer quels types d'investissements ils sont davantage en mesure d'attirer. Il travaillera également avec les Premières nations pour accroître la compréhension des statistiques et augmenter la capacité des communautés de les utiliser.

L'Institut aidera à coordonner la collecte des données administratives des Premières nations. En 2002, la vérificatrice générale a déclaré que les exigences en matière de rapports et de données constituaient un important fardeau administratif. La qualité des statistiques sur les Premières nations qui existent en ce moment est mauvaise. L'Institut travaillera en collaboration avec Statistique Canada et les Premières nations afin d'améliorer la qualité, la pertinence et l'actualité des données statistiques.



The First Nations statistical institute will be providing the same service role that provincial and territorial statistical agencies currently do. Provincial statistics agencies use Statistics Canada and other public sources to support the system of national transfers. They use this information to represent their interests in trade and federal-provincial negotiations. They use this information to ensure that their communities have necessary information to attract investors. The creation of this institute levels the playing field for First Nations and enables First Nations to work from the same information.

The First Nations statistical institute will have a role to play. It will provide the necessary information for First Nations to establish effective financial management systems. It will be providing information to support the implementation of self-government. It will be providing information that is needed to facilitate infrastructure financing and support investment. It will be working with Statistics Canada to improve First Nations statistics.

In short, it is vital infrastructure for First Nations and all governments. I would like to close by thanking all senators for their support of this legislation. The process to bring this legislation through Parliament has been at times taxing — no pun intended. It is with great satisfaction that I am here today to witness the culmination of our efforts and your subsequent support.

**Mr. Strater Crowfoot, Chairman, Indian Taxation Advisory Board:** Good morning. I am Head Chief of the Blackfoot Nation, or Siksika Nation, in Alberta. We are part of Treaty 7, the Blackfoot confederacy.

I am here because of a vision. My great-great-grandfather, the first chief of the Crowfoot, signed Treaty 7 in 1877. There was a program on television last week about him and the important role he played in helping form Canada in a peaceful way. I pay tribute to him for his vision of bringing his people to be part of Canada. I am here to carry on that vision. I take on this work to build a future for our people so that we can become part of Canada. I am speaking for our ancestors who had a vision to ensure that all of our people would become part of Canada, share in its resources and be full participants in the Canadian economy. We all know our sad history, our lack of involvement and our precarious situation.

Last night I was with my first grandson in the United States for three hours, then I had to catch the red eye to come here. I did not want to, but I felt it was important to be present here to support my colleagues and talk about this very important initiative.

I am also the Chairman of the Indian Taxation Advisory Board. I have been involved with the Taxation Advisory Board since 1988 with Chief Manny Jules, among others.

This institution is different from other institutions in that we have been operating since 1988 as a board. We have evolved to the point that we share this vision with these other institutions

L'Institut de la statistique des Premières nations jouera le même rôle que les organismes de statistiques provinciaux et territoriaux. Les organismes de statistiques provinciaux ont recours aux données de Statistique Canada et d'autres sources publiques pour appuyer le système de transferts nationaux. Ils utilisent ces données pour faire valoir leurs intérêts dans le cadre de négociations commerciales et de négociations fédérales-provinciales. Ils les utilisent pour faire en sorte que leurs communautés disposent des renseignements nécessaires pour attirer les investisseurs. La création de cet institut rend les règles du jeu davantage égales pour les Premières nations et leur permettra de travailler à partir des mêmes renseignements.

L'Institut aura un rôle à jouer. Il fournira les renseignements dont les Premières nations ont besoin pour établir des systèmes efficaces de gestion financière. Il fournira des données pour appuyer la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et pour faciliter l'obtention de financement et d'investissements pour l'infrastructure. Il travaillera de concert avec Statistique Canada afin d'améliorer les données sur les Premières nations.

Bref, il s'agit d'un organisme vital pour les Premières nations et tous les gouvernements. J'aimerais terminer en remerciant tous les sénateurs pour leur appui au projet de loi. Le passage de cette mesure par toutes les étapes au sein du Parlement s'est avéré parfois pénible. J'éprouve aujourd'hui une grande satisfaction à constater l'aboutissement de nos efforts et votre soutien.

**M. Strater Crowfoot, président, Commission consultative de la fiscalité indienne :** Bonjour, je suis le chef de la nation des Pieds-Noirs, ou la nation Siksika, en Alberta. Nous sommes signataires du traité n° 7, la Confédération des Pieds-Noirs.

Je suis ici en raison d'une vision. Mon arrière arrière grand-père, le premier chef Crowfoot, a signé le traité n° 7 en 1877. La semaine dernière, on présentait à la télévision une émission à son sujet et sur le rôle important qu'il a joué dans la formation du Canada de façon pacifique. Je lui rends hommage pour la vision qu'il avait d'intégrer son peuple au Canada. Je suis ici pour maintenir cette vision. Je vais poursuivre son travail afin de bâtir un avenir pour notre peuple de façon qu'il puisse faire partie du Canada. Je parle au nom de nos ancêtres qui avaient une vision, c'est-à-dire faire en sorte que l'ensemble de notre peuple fasse partie du Canada, partage ses ressources et participe à part entière à l'économie canadienne. Nous connaissons tous notre triste histoire, notre manque de participation et notre situation précaire.

Hier soir, j'ai passé trois heures avec mon premier petit-fils aux États-Unis, et je devais ensuite prendre un vol de nuit pour venir ici. Je ne voulais pas, mais j'estimais qu'il était important que je sois ici pour appuyer mes collègues et discuter de cette initiative très importante.

Je suis également le président de la Commission consultative de la fiscalité indienne. Je travaille au sein de cette commission depuis 1988 avec le chef Manny Jules, entre autres.

Cette institution est différente des autres en ce sens qu'elle fonctionne depuis 1988 comme une commission. Maintenant, nous partageons la même vision que les autres institutions qui



that will help bring a change in how we deal with Canada. Over the past 15 years, ITAB has been involved in supporting First Nations by passing over 1,000 taxation bylaws. To date, we have raised over \$300 million through property taxation to provide local services for our people.

I am here to support this bill, and the First Nations tax commission in particular. There is an expectation in this country that First Nation issues are always expressed by lawyers and politicians, and we often talk in legal language. I am not a lawyer. I have a master's degree in business, specializing in finance and cost accounting. Today, I want to talk business, not law or politics. Let us get right down to business.

First Nations need this bill passed now. The cost of doing nothing is far too high. Support for independent First Nation institutions would attest to the government's commitment both to self-government and to improving First Nations' economies and lives. We need real, independent, First Nation institutions like the tax commission so that we can let the market work on First Nation lands.

These First Nation institutions will give participating First Nations a framework that supports investment from the bottom up. First Nation ownership of their institutions of governance will create a culture of cooperation in our communities. The independent institutions give us the framework and expertise necessary to implement our government powers.

This institutional framework will free up resources for both the federal government and First Nations. It is a model for replacing DIAND with First Nation institutions. Some are ready for this and some are not. I have been involved in politics for a long time and I have been involved in many self-government initiatives with the Land Management Act, Bill C-115. Soon we will be dealing with the First Nations oil and gas management bill.

As a leader, I am caught in a fiduciary tug of war. I have, on the one hand, First Nations who do not want to change, who want that fiduciary obligation in place forever so that they can sit back and say that Canada owes them a living. We are trying to change that. On the other hand, we have some bureaucrats and politicians who do not want to change it either. They do not trust us and think we are incapable. We are trying to push the government out and pull our people in. This fiduciary tug of war is taking a toll on many of us. We are criticized for taking these steps.

contribueront à modifier la façon dont nous traitons avec le Canada. Au cours des quinze dernières années, la Commission a aidé les Premières nations à adopter plus de 1 000 textes législatifs sur l'imposition. Jusqu'à maintenant, nous avons réuni plus de 300 millions de dollars par l'entremise de l'impôt foncier, qui servent à fournir des services à l'échelle locale.

Je suis ici pour appuyer le projet de loi et en particulier la Commission de la fiscalité des Premières nations. On s'attend au pays à ce que les questions concernant les Premières nations soient toujours exprimées par des avocats et des politiciens, et c'est souvent la langue juridique qui est utilisée. Je ne suis pas un avocat. J'ai une maîtrise en administration des affaires spécialisée en finance et en comptabilité analytique. Aujourd'hui, je veux parler des affaires et non pas du droit ni de la politique. Allons directement au but.

Les Premières nations ont besoin que ce projet de loi soit adopté maintenant. Le prix à payer pour le statu quo est beaucoup trop élevé. En appuyant les institutions indépendantes des Premières nations, le gouvernement montrerait qu'il tient son engagement à l'égard de l'autonomie gouvernementale et de l'amélioration des économies et de la vie des Premières nations. Il nous faut des institutions indépendantes comme la Commission de la fiscalité afin que le marché puisse avoir accès à nos territoires.

Ces institutions offriront aux Premières nations participantes un cadre visant à soutenir l'investissement à partir de la base. Le fait que les Premières nations soient propriétaires de leurs institutions de gouvernance aura pour effet de créer une culture de coopération au sein de nos collectivités. Les institutions indépendantes nous donnent le cadre et l'expertise nécessaires à l'exécution de nos pouvoirs.

Ce cadre institutionnel permettra de libérer des ressources au sein du gouvernement fédéral et des Premières nations. C'est un modèle qui servira à remplacer le ministère des Affaires indiennes par les institutions des Premières nations. Certains sont prêts à cela, mais d'autres ne le sont pas. J'évolue dans le monde de la politique depuis longtemps et j'ai participé à de nombreuses initiatives sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre du projet de loi C-115 sur la gestion foncière. Bientôt, nous devons nous pencher sur le projet de loi concernant la gestion des ressources pétrolières et gazières des Premières nations.

En tant que chef, je suis pris dans une lutte de nature fiduciaire. D'un côté, les Premières nations ne veulent pas changer; elles veulent que l'obligation fiduciaire soit maintenue à jamais pour qu'elles puissent se croiser les bras et déclarer que le Canada doit les faire vivre. Nous essayons de modifier cela. D'un autre côté, certains bureaucrates et politiciens ne veulent pas changer non plus. Ils ne nous font pas confiance et pensent que nous sommes incapables. Nous essayons d'écarter le gouvernement pour faire place à notre peuple. Cette bataille ébranle un grand nombre d'entre nous. On nous critique parce que nous prenons ces mesures.

I was involved in the Land Management Act in the early 1990s. There were 14 of us pushing it through. The ones who were most opposed are now lined up wanting to be part of the process.

This bill has been more than 10 years in the making, and it has been through the consultation wringer. We rolled out the consultation draft in 2002. A copy of this was sent to every First Nation in the country, not once but three times, along with additional information. Meetings were held with interested First Nations and other stakeholders across the country. We established a toll-free number and five Web sites to field inquiries. We published a newsletter. We sent an information booklet to all First Nations across the country. Letters were sent from the then national chief, Matthew Coon Come, to every First Nation in the country informing them of the initiative and inviting them to a national assembly to discuss it. Since that time, it has been discussed at the AFN no less than six times.

Since this bill was first introduced as Bill C-19, we have been invited to countless community meetings and have attended them all. We have mailed more than 10,000 packages of information that include a current copy of the legislation, updated materials, background information and a history of media reaction.

We are strong advocates of this legislation because these institutions will help correct the most fundamental cause of First Nation poverty, as was pointed out by a Harvard study on native American development.

Under the existing system, it is roughly 10 times more difficult for a First Nation to complete a business deal than it is for any other sector. We are at the mercy of the bureaucrats. The system is so hard to get through that in some cases it takes years to get a development.

Before Bill C-115 was passed, I was working on my reserve in setting up a 75,000 square foot mall. That took us a long time after the bill was passed and cost us an additional \$500,000 in lost opportunity and interest costs because the process was not ready.

We can only finance one-third as much infrastructure as other jurisdictions. Each dollar of infrastructure improvement attracts 30 per cent of business investments, as it does elsewhere. Is it any wonder that we have remained poor?

These disadvantages are costing Canada billions of dollars every year. They are causing economic losses of \$5 billion. Over the next 15 years, if nothing changes, First Nations poverty will cost this country about a \$160 billion.

Canada cannot afford to do this any more. First Nations are the fastest growing component of the Canadian workforce. If you do not let these institutions do their job, tens of thousands of

J'ai participé à l'élaboration de la Loi sur la gestion des terres au début des années 90. Quatorze d'entre nous faisons des pressions pour son adoption. Ceux qui s'y opposaient le plus veulent maintenant faire partie du processus.

Il y a plus de dix ans qu'on travaille à ce projet de loi, donc il a déjà fait l'objet de consultations. Nous avons diffusé l'ébauche de consultation en 2002. Toutes les Premières nations du pays en ont reçu copie, trois fois plutôt qu'une, ainsi que de la documentation supplémentaire. Nous avons tenu des réunions avec les Premières nations intéressées et d'autres intervenants du pays. Nous avons créé un numéro sans frais et cinq sites Web pour effectuer des sondages sur le terrain. Nous avons publié un bulletin. Nous avons envoyé une brochure d'information à toutes les Premières nations du pays. Le chef national de l'époque, Matthew Coon Come, a envoyé des lettres à toutes les Premières nations du Canada pour les informer de l'initiative et les inviter à une assemblée nationale pour en discuter. Depuis, l'APN en a discuté pas moins de six fois.

Depuis que ce projet de loi a été déposé pour la première fois, sous le nom de C-19, nous avons été invités à de multiples réunions locales et avons participé à toutes. Nous avons envoyé par courrier plus de 10 000 trousseaux d'information comprenant la dernière version du projet de loi, de la documentation à jour, des fiches d'information et un historique de la réaction des médias.

Nous appuyons vivement ce projet de loi, parce que ces institutions contribueront à corriger la cause la plus fondamentale de la pauvreté chez les Premières nations, comme en fait état une étude de Harvard sur le développement des Premières nations aux États-Unis.

Dans le système actuel, il est environ dix fois plus difficile pour une Première nation que pour tout autre acteur de conclure un marché d'affaire. Nous sommes à la merci des bureaucrates. Le système est si laborieux qu'il faut parfois plusieurs années pour qu'un dossier avance.

Avant que le projet de loi C-115 ne soit adopté, j'ai travaillé dans ma réserve à l'établissement d'un centre commercial de 75 000 pieds carrés. Il a fallu beaucoup de temps après l'adoption du projet de loi pour que notre projet voie le jour et il nous en a coûté 500 000 dollars de plus en occasions manquées et en intérêts parce que le processus n'était pas prêt.

Nous ne pouvons financer que le tiers de l'infrastructure que d'autres administrations financent. Chaque dollar investi dans l'amélioration de l'infrastructure attire 30 p. 100 d'investissements commerciaux, comme ailleurs. Est-il vraiment surprenant que nous soyons restés pauvres?

Ces désavantages coûtent au Canada des milliards de dollars chaque année. Ils causent des pertes économiques de cinq milliards de dollars. Au cours des quinze prochaines années, si rien ne change, la pauvreté des Premières nations coûtera au pays environ 160 milliards de dollars.

Le Canada ne peut plus se permettre de continuer ainsi. Les Premières nations sont la composante de la main-d'œuvre canadienne qui connaît la croissance la plus rapide. Si vous ne

future workers will grow up without exposure to business or positive work experiences. This legislation gives us back the dignity of our own economy.

Let me say a few words about the effectiveness of the First Nations institutions. When the Indian Taxation Advisory Board was first created, people predicted it would never be taken up by more than 20 First Nations. Today, more than 100 First Nations use it, and this number is growing every day. These people did not understand that it took a First Nation institution to harness the power of a First Nation initiative.

This legislation allows us to do even more. First, we will make improvements to the terms under which First Nations can use property tax to finance infrastructure. Many First Nations will be able to develop business infrastructure for the first time. With your support, we will improve the effectiveness of investments, training and infrastructure. We will ensure that investments and infrastructure are not stove-piped at the cost of efficiency. We will ensure that investments in training and infrastructure are coordinated. We will ensure that investments in business and infrastructure are based on maximizing real economic potential.

Second, we will work with First Nations to help them attract more business investment. First Nations are losing business opportunities because decisions take too long. First Nations can remove some of the worst bottlenecks from an overloaded bureaucracy and speed up these decisions. This legislation ensures that the authority of elected First Nation governance is respected. With your support, we want to create a mechanism to transfer our knowledge about doing business on First Nation lands across the country. This would be the most effective technology transfer agency in the country, because it would put to work the most under-employed resource in the country.

Our preliminary assessment is that in the first five years of full operation, these institutions will support construction of about \$80 million in new business infrastructure. It will help First Nations attract \$218 million in new private investment and create almost 3,000 jobs on reserves. In 10 years, we estimate we will support an additional \$329 million in infrastructure, \$733 million in new investment and over 10,000 new jobs. Independent First Nation institutions will be one of the best public investments Canada has ever made.

**The Chairman:** Thank you for your thoughtful, informed presentations.

laissez pas ces institutions faire leur travail, des dizaines de milliers de futurs travailleurs grandiront sans aucun contact avec le commerce et sans expérience de travail positive. Ce projet de loi nous redonne la dignité dans notre propre économie.

J'aimerais dire quelques mots sur l'efficacité des institutions des Premières nations. Lorsque la Commission consultative de la fiscalité indienne a été créée, certains ont prédit qu'il n'y aurait jamais plus de vingt Premières nations qui s'en prévaudraient. Aujourd'hui, plus de cent Premières nations recourent à ses services, et ce chiffre augmente chaque jour. Ces personnes ne comprenaient pas qu'il fallait une institution des Premières nations pour exploiter le potentiel d'une initiative des Premières nations.

Ce projet de loi nous permettra d'en faire encore plus. D'abord, nous allons améliorer les conditions selon lesquelles les Premières nations peuvent utiliser l'impôt foncier pour financer leur infrastructure. Beaucoup de Premières nations seront en mesure de développer une infrastructure commerciale pour la première fois. Avec votre appui, nous allons améliorer l'efficacité des investissements, de la formation et de l'infrastructure. Nous allons veiller à ce que l'investissement et l'infrastructure ne se développent pas au détriment de l'efficacité. Nous allons veiller à ce que les investissements dans la formation et l'infrastructure soient coordonnés. Nous allons veiller à ce que les investissements dans les affaires et l'infrastructure se fondent sur l'optimisation d'un véritable potentiel économique.

Ensuite, nous allons travailler avec les Premières nations pour les aider à attirer plus d'investissements commerciaux. Les Premières nations manquent des occasions d'affaires parce que les décisions sont trop longues à prendre. Elles pourraient éliminer certains des pires goulots d'étranglement de cette bureaucratie excessivement lourde et accélérer le processus décisionnel. Ce projet de loi garantit le respect du pouvoir des dirigeants élus des Premières nations. Avec votre appui, nous voulons créer un mécanisme afin de transférer nos connaissances sur la façon de faire des affaires sur les terres des Premières nations du pays. Ce serait l'organisme de transfert de technologie le plus efficace au pays, parce qu'il mettrait au travail les ressources les plus sous-utilisées du pays.

Notre évaluation préliminaire nous porte à estimer qu'après cinq années d'activité complète, ces institutions auront favorisé la construction d'une nouvelle infrastructure commerciale d'une valeur d'environ 80 millions de dollars. Ces mesures aideront les Premières nations à attirer 218 millions de dollars en nouveaux investissements privés et à créer quelque 3 000 emplois dans les réserves. Au bout de dix ans, nous estimons que nous aurons favorisé l'injection de 329 millions de dollars de plus en infrastructure et de 733 millions en nouveaux investissements, ainsi que la création de plus de 10 000 nouveaux emplois. La création d'institutions indépendantes pour les Premières nations sera l'un des meilleurs investissements publics que le Canada n'a jamais fait.

**Le président :** Je vous remercie de vos exposés éclairés et bien documentés.



**Senator Stratton:** Having served on this committee for quite a while, it is a pleasant surprise to see such enthusiastic support for a piece of legislation. Mind you, it is your own initiative, so I would expect you to be positive about it. Nevertheless, I thought you might say something about where you felt you still had problems, which is the big issue that concerns me.

My question is to Mr. Calla. You talked about the bill being a living document. As I understand it, there is neither a three-year review nor a five-year review. If you call this a living document, would you not expect there to be a review after three or five years? If there are any significant changes that you would like to see made in the future, how would you expect those to take place?

**Mr. Calla:** The question is a good one. The legislation does call for a review by the seventh year, but it should be able to happen before that, and we are already beginning to look at the means by which this bill would be reviewed now.

When I talk of its being a living document, we would expect, as other opportunities arise through the regulatory authorities that some of these institutions have, that we will come back to you to ensure that the scope is expanded to capture the needs of First Nations as they want to come on board.

**Senator Stratton:** Did you carry out a feasibility study for this? If so, could you have it filed with us?

**Mr. Calla:** I am not aware that we have undertaken a feasibility study as a group. Our Squamish First Nation community is located from downtown Vancouver to north of Whistler. We had leased land for 60 years in the heart of downtown Vancouver, and that required us to deal with issues of land management, taxation and infrastructure for a long period of time.

I will capture it in one theme. In 1964, the Squamish Nation was able to secure through the department a land lease that created the Park Royal South Shopping Centre. I do not know how they did it in those days. I raise my hands up to them, because it must have been an almost insurmountable task.

In 2006, the Squamish Nation will open up a shopping centre at the north end of the Second Narrows Bridge, and we will own it. We were only a landlord in 1964. That is what the power of this legislation will do. When you look at feasibility, it is a matter of having the ability to put the infrastructure in the ground and to be able to finance it; the financing has to be available. I understand that you will be hearing from witnesses about the issue of financing. That is certainly the key. If we can get infrastructure in the ground in an affordable way, we will create economic development opportunity and not just be a bystander leasing the land. We will have full participation and employment provisions. That is what this bill is. From my perspective, that is the feasibility.

**Le sénateur Stratton :** Je siège à ce comité depuis un certain temps, et je dois dire que je suis agréablement surpris de voir autant d'enthousiasme en faveur d'un projet de loi. Évidemment, comme il s'agit de votre propre initiative, je m'attendais à ce que vous en parliez en termes positifs. Néanmoins, je m'attendais à ce que vous mentionniez certaines réserves, parce que c'est ce qui me préoccupe le plus.

Ma question s'adresse à M. Calla. Vous avez dit que ce projet de loi était un document vivant. Si j'ai bien compris, on ne prévoit pas d'examen après trois ans, ni après cinq ans. Si c'est bien un document vivant comme vous le dites, ne vous attendriez-vous pas à ce qu'il soit revu après trois ou cinq ans? Si vous souhaitez des changements importants à la loi dans l'avenir, comment croyez-vous pouvoir les mettre en oeuvre?

**M. Calla :** C'est une bonne question. Ce projet de loi prévoit une révision la septième année, mais il devrait pouvoir y en avoir une avant cela, et nous réfléchissons déjà aux façons de le faire.

J'ai effectivement dit qu'il s'agissait d'un document vivant. En fait, nous nous attendons, au fur et à mesure que de nouveaux débouchés s'offriront à nous grâce aux pouvoirs de réglementation de certaines de ces institutions, à revenir vous voir pour que la portée de la loi soit élargie en fonction des besoins des Premières nations qui veulent embarquer.

**Le sénateur Stratton :** Avez-vous effectué une étude de faisabilité? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous en remettre copie?

**M. Calla :** À ma connaissance, notre groupe n'a pas effectué d'étude de faisabilité. Notre Première nation Squamish se répartit du centre-ville de Vancouver au nord de Whistler. Pendant 60 ans, nous avons loué des terres en plein centre-ville de Vancouver, ce qui nous a mené à nous occuper de la gestion de terres, de fiscalité et d'infrastructure pendant longtemps.

Je vais vous donner un exemple. En 1964, la Nation Squamish a réussi à signer avec le ministère un bail immobilier pour la création du Centre commercial de Park Royal South. Je ne sais pas comment elle a réussi ce tour de force à l'époque. Je lui lève mon chapeau, parce que cela a dû être une tâche presque insurmontable.

En 2006, la Nation Squamish va ouvrir un centre commercial à l'extrémité nord du pont Second Narrows, et nous allons en être propriétaires. Nous n'étions que locataires en 1964. Voilà à quoi serviront les pouvoirs que la future loi. Pour ce qui est de la faisabilité, il suffit de pouvoir mettre en place une infrastructure et la financer, et il faut avoir accès à du financement. Je sais que vous allez entendre des témoins sur la question du financement. C'est certainement la clé dans ce dossier. Si nous pouvions mettre en place une infrastructure de façon abordable, nous créerions des occasions de développement économique plutôt que de demeurer des spectateurs qui louent des terres. Nous pourrions participer pleinement et employer des gens. C'est l'essence même de ce projet de loi. D'après moi, c'est sa faisabilité.

We were able to do it in Squamish for one project, the Real Canadian Superstore. We could build on that land because we had on-source revenue and were able to go to the bank and borrow one million dollars for the infrastructure. Many First Nations are not in that position, and this will provide them with that opportunity. The business case is made just on that example, in my view, senator.

**Senator Stratton:** Believe me, I am an enthusiastic supporter because it gives you independence, which is the most critical issue facing all of us. Thank you for your attendance here, and I wish you well.

**The Chairman:** In reading the bill I saw that, while this is a general attempt to move away from government to become independent as First Nations in our country, there is still a fair amount of federal government control through the boards, the people on the tax commission, the financial management board, and our Governor-in-Council appointments. The only body that has First Nations representation is the financial authority board, which is where the First Nations appoint the directors. In your vision of this whole regime, do you foresee that the First Nations will eventually control all aspects of the regime that is being established?

**Mr. Calla:** The question speaks to the partnership that has existed between Canada, the department, the proponents up until this point, and the living example of the Indian Taxation Advisory Board that has been in existence since 1988. There is a need to ensure that Canada has the appropriate mechanisms for its own oversight over these, because they are institutions that will be funded by taxpayers' dollars. We are in a cooperative partnership. We have accepted, and put great store in, the assurances provided by the various ministers and the department throughout this piece of work that from the beginning these institutions will have members from the First Nations in the majority and the chairs will be First Nations people. We are working in an environment where this is, fundamentally, a new approach to how to construct a new relationship between Canada and the First Nations. There must be trust on both sides.

Our trust is that Canada will honour the obligations it has made to us, and we have no reason to believe that it will not, regardless of who sits in the seats of power. We accept the responsibility of proving that we are capable of developing competent, reliable institutions. The time will come for a review to look at other mechanisms, but this is an acceptable environment for us to work in today.

**The Chairman:** Many of us here can see the merits of setting up such a regime. Can you say something about the process in Canada of which you are highly supportive. You see the merits of the process and you have had experience in business and understand the advantage of setting up such a regime. Why would other First Nations not be as supportive as you are? We

Nous avons réussi à le faire à Squamish pour un projet, celui du Real Canadian Superstore. Nous avons pu construire sur ces terres parce que nous avions des revenus autonomes et que nous pouvions aller à la banque pour emprunter un million de dollars pour l'infrastructure. Beaucoup de Premières nations n'ont pas cette chance, mais ce projet de loi leur en donnera les moyens. Cet exemple en lui-même sert d'analyse de rentabilisation à mon avis, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Stratton :** Ne vous méprenez pas, j'appuie avec beaucoup d'enthousiasme ce projet de loi, parce qu'il vous donne de l'indépendance et que c'est le plus important pour nous tous. Je vous remercie de votre participation ici aujourd'hui et je vous souhaite beaucoup de succès.

**Le président :** J'ai lu le projet de loi et j'ai constaté que même si l'on s'efforce d'éloigner le gouvernement pour que les Premières nations deviennent indépendantes dans notre pays, le gouvernement fédéral exerce encore beaucoup de contrôle par ses diverses commissions, la commission de la fiscalité, le conseil de gestion financière et les nominations du gouverneur en conseil. Le seul organisme auquel les Premières nations sont représentées est le conseil d'autorité financière, dont les Premières nations nomment les membres du CA. Selon votre perception du régime dans son ensemble, prévoyez-vous que les Premières nations en viennent un jour à détenir le pouvoir sur tous les aspects du régime établi?

**M. Calla :** Cette question nous renvoie au partenariat qui existe entre le Canada, le ministère et les promoteurs jusqu'ici et à l'exemple vivant de la Commission consultative de la fiscalité indienne, qui existe depuis 1988. Il faut nous assurer que le Canada a les mécanismes qu'il faut pour surveiller lui-même toutes ces institutions, parce qu'elles vont être financées avec l'argent des contribuables. Nous sommes dans un partenariat de coopération. Nous avons accepté, et en avons fait grand cas, les garanties que nous ont données les divers ministres et le ministère au cours de nos travaux que dès le départ, ces institutions se composeront à la majorité de membres des Premières nations et qu'elles seront présidées par des gens des Premières nations. Dans le contexte actuel, il y a fondamentalement une nouvelle attitude quant à la façon de construire une nouvelle relation entre le Canada et les Premières nations. Celle-ci doit se fonder sur la confiance des deux côtés.

Nous avons confiance que le Canada honorera les obligations qu'il a prises envers nous, et nous n'avons aucune raison de croire qu'il ne le fera pas, peu importe qui est au pouvoir. Nous acceptons la responsabilité de prouver que nous sommes capables de créer des institutions compétentes et fiables. Le temps viendra où il faudra faire une révision pour envisager d'autres mécanismes, mais pour l'instant, c'est un environnement de travail acceptable pour nous.

**Le président :** Bon nombre d'entre nous ici pouvons voir les avantages de l'établissement d'un tel régime. Pouvez-vous nous dire quelques mots sur le processus que vous appuyez vigoureusement au Canada? Vous voyez les avantages de ce processus, vous avez une expérience des affaires et vous comprenez l'avantage d'établir un tel régime. Pourquoi d'autres



know that some First Nations are opposed to this, and we will have an opportunity to hear them later in our deliberations on the bill, but can you comment on this, please?

**Mr. Calla:** Over the last several days, I have had the opportunity to be in the presence of some of our strongest opponents at the National Aboriginal Financial Officers Association held here and in Toronto last week, and also when speaking at the dinner of the Canadian Council for Aboriginal Business. A philosophical divide was referred to by a number of people, who say that it is section 35 or nothing. Anything that you do that would be seen as an interim measure is seen as taking the government's attention away from dealing with section 35 rights. A growing number of First Nations, as demonstrated by the 100 First Nations with property tax revenue, are not prepared to sit and watch opportunity pass us by because they want someone named the Department of Indian Affairs and Northern Development, which has the fiduciary duty, to bend down and pick up the \$100 bills flowing past us in the river. We will not do that any more and our communities will not allow it. We support the notion that section 35 rights must eventually be dealt with; and we would welcome the opportunity to do so, but to open up that door requires much more cooperation than the five of us sitting at this table. It involves all areas of government and the provinces. We cannot be and will not be held hostage by those opportunities. You have to go back, as Mr. Crowfoot said, and look at the fact that under the Kamloops amendment in Bill C-115, 10 to 20 First Nations would benefit from this across the country. There are now more than 100 First Nations in each.

More work will come forward in legislative change and our challenge will be to ensure that the resources and the opportunities are provided to First Nations so that they can be like the five First Nations represented at this table. That is our challenge. Where the opposition comes from, senator, is those First Nations that do not see that change is coming. How do they reach the point of sharing resource revenues and not being wholly dependent on the generosity of the parliamentary appropriation process to fund economic development and deal with issues around competitive equity? The reason is that they fear change and are afraid that treaty obligations and Aboriginal rights will be trampled upon.

We do not see that and it has not been a part of our experience in Squamish. In fact, our contributions from Canada have increased because we are more organized and we are better managers. We see a synergy in that cooperation with government as these initiatives go forward. Others do not see that opportunity. We all need to do more work to ensure that they reach the same point as we have reached.

Premières nations ne l'appuieraient-elles pas autant que vous? Nous savons que certaines s'y opposent, et nous aurons l'occasion de les entendre plus tard dans nos délibérations sur le projet de loi, mais pouvez-vous nous donner votre avis, s'il vous plaît?

**M. Calla :** Au cours des derniers jours, j'ai eu l'occasion de côtoyer certains de nos opposants les plus virulents à l'occasion de l'assemblée de l'Association des agents financiers autochtones du Canada, qui s'est tenue à Toronto la semaine dernière, de même que lors de discussions tenues pendant un souper du Conseil canadien de promotion des entreprises autochtones. Beaucoup de gens ont parlé d'un fossé politique et ont prétendu que c'était l'article 35 ou rien. Toute mesure prise pouvant être vue comme une mesure provisoire est considérée comme un manège visant à détourner l'attention du gouvernement du problème des droits prévus à l'article 35. De plus en plus de Premières nations, comme le montrent les cent Premières nations retirant des revenus fonciers, ne sont pas prêtes à regarder passer une occasion parce que certains veulent que l'entité qu'on appelle le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, qui détient le devoir fiduciaire, se plie et ramasse les billets de 100 \$ qui passent devant nous dans la rivière. Nous voulons que cela cesse, et nos collectivités ne permettront pas que la situation perdure. Nous sommes d'accord pour dire que les droits de l'article 35 doivent être examinés et nous serions ravis d'avoir l'occasion de le faire, mais il faudrait alors beaucoup plus de coopération que celle des cinq d'entre nous qui sommes assis à cette table. Il faut la participation de tous les secteurs du gouvernement et des provinces. Nous ne pouvons pas et ne serons pas pris en otage par ces occasions. Comme M. Crowfoot l'a dit, il faut prendre conscience du fait que de dix à vingt Premières nations du pays bénéficieraient de la modification des Kamloops au projet de loi C-115. Il y a maintenant plus de 100 Premières nations dans chaque province.

Il y aura d'autres changements législatifs à apporter, et notre grand défi consistera à veiller à ce que les Premières nations aient les ressources et les pouvoirs nécessaires pour devenir comme les cinq Premières nations représentées à cette table. C'est notre objectif. L'opposition, monsieur le sénateur, vient des Premières nations qui ne voient pas ce changement arriver. Comment peuvent-elles en arriver à partager les revenus tirés des ressources et à ne pas dépendre complètement de la générosité des crédits parlementaires pour financer le développement économique et régler les problèmes d'égalité sur le plan de la concurrence? La grande raison, c'est qu'elles ont peur du changement et qu'elles craignent que les obligations découlant de traités et les droits des Autochtones ne soient pas respectés.

Ce n'est pas notre perception ni l'expérience que nous vivons à Squamish. En fait, nos contributions du Canada ont augmenté parce que nous sommes plus organisés et que nous sommes de meilleurs gestionnaires. Nous voyons une synergie dans cette collaboration avec le gouvernement au fur et à mesure que ces initiatives avancent. D'autres ne voient pas ce potentiel. Nous devons tous travailler encore plus fort pour que les autres atteignent le même point que nous.



**Mr. Crowfoot:** Following up on the subject of opposition, why do we have four parties in government? There is opposition in all things; likewise on our side. I have 6,000 plus members in my tribe and they are opposed to anything I do. I am damned if I do and damned if I don't, and so I will do. I will not sit back and do nothing, because it costs too much. At the age of 32, I was the youngest head chief that the Blackfoot had ever had. Years before, I sat working with my tribe in economic development and managing their resources. I heard people talking about when we would get self-government; it was always "some day." I was elected head chief at 32 and I told them that if they wanted self-government, we should talk about it. I spent six years talking about self-government. We had 600 meetings in consultation throughout my community, in Calgary, and in other places. We talked about it, and you know what? They are afraid. They do not want self-government and they are not ready for it. I told them that it would happen one way or another and, sure enough, Bill C-7 arrived, just as I had thought back in the early 1990s. Either we do it for ourselves or government, in some way, will do it for us. That is the mentality of the Indian agent — they will take care of you. This initiative is our vision and our goal. We know what we want, so get out of the way. No offence, but we need to get moving on this because it is costing us too much money; it is costing \$95,000 per day.

**The Chairman:** From my own experience in dealing with government in the North, I think that self-government is sometimes romanticized and that it epitomizes a desirable thing. However, the reality is that it requires a tremendous amount of hard work. However, in the long run, it is desirable and necessary.

**Senator Watt:** Mr. Calla, following the same line as the question I asked the minister, what is your view on the guarantee?

**Mr. Calla:** Thank you, senator, for the question. I was a bit worried that there was an intimation, if something were to fail in the community, that that business would be supported by this proposed legislation. This is not about the business activity in a First Nation community, which stands on its own, with success or failure. However, the infrastructure that is required to create business opportunity would be financed through the First Nations finance authority by First Nations, like ours, coming forward and being prepared to be part of a pool. In so doing, we will bring the strength of the larger First Nations to that pool to provide First Nation communities with the opportunity to obtain financing they could not find otherwise.

The guarantee is a pledge. I have often said that I expect, when we do our first pledge in Squamish, that we will do it in our Long House in a traditional way. We will call witnesses and tell people that this is what we are committing ourselves to and that the expectation of all is that we will honour our obligation. Part of the responsibility, in our traditional sense, of the witnesses that we call upon is to remind our community of the responsibilities that

**M. Crowfoot :** Toujours au sujet de l'opposition, pourquoi y a-t-il quatre partis au gouvernement? Il y a de l'opposition partout; c'est la même chose de notre côté. Il y a plus de 6 000 membres dans ma tribu, et ils y en a qui s'opposent à tout ce que je fais. Je suis un imbécile si je fais telle chose et je suis un imbécile je ne la fais pas, donc je vais la faire. Je ne vais pas rester là sans rien faire, parce que le prix à payer est trop élevé. À l'âge de 32 ans, j'ai été le plus jeune grand chef que les Blackfoot n'ont jamais eu. Dans les années qui ont précédé, j'ai travaillé au développement économique et à la gestion des ressources de ma tribu. J'entendais les gens parler du moment où nous aurions l'autonomie gouvernementale; c'était toujours « un jour ». J'ai été élu grand chef à 32 ans, et je leur ai dit que s'ils voulaient l'autonomie gouvernementale, nous devons en parler. J'ai passé six ans à en parler. Nous avons tenu 600 réunions de consultation dans ma collectivité, à Calgary et ailleurs. Nous en avons parlé et vous savez quoi? Ils ont peur. Ils ne veulent pas de l'autonomie gouvernementale et ne sont pas prêts à l'avoir. Je leur ai dit que nous l'aurions un jour ou l'autre, et voilà que le projet de loi C-7 est arrivé, tout comme je l'avais prévu au début des années 90. Soit nous le faisons pour nous mêmes, soit le gouvernement le fera pour nous d'une façon ou d'une autre. C'est la mentalité des agents autochtones : on va s'occuper de vous. Cette initiative correspond à notre vision et à notre objectif. Nous savons ce que nous voulons, donc tassez-vous. Je ne veux offusquer personne, mais nous devons aller de l'avant, parce qu'il nous en coûte trop cher; il nous en coûte 95 000 dollars par jour.

**Le président :** D'après ma propre expérience du gouvernement dans le Nord, je pense que l'autonomie gouvernementale est parfois romancée et qu'elle incarne une chose souhaitable. Cependant, elle exige énormément de travail acharné dans la réalité. Cela dit, elle est souhaitable et nécessaire à long terme.

**Le sénateur Watt :** Monsieur Calla, dans la foulée de la question que j'ai posée au ministre, comment voyez-vous la garantie?

**M. Calla :** Je vous remercie de cette question, sénateur. Je craignais un peu qu'on suggère que si quelque chose devait clocher dans la collectivité, l'entreprise serait appuyée par ce projet de loi. L'enjeu n'est pas le succès ou l'échec des activités commerciales dans une collectivité de Premières nations autonome. Cependant, l'infrastructure nécessaire pour créer des débouchés commerciaux sera financée par l'autorité financière des Premières nations, soit par des Premières nations comme nous, qui seront prêtes à participer à un fonds commun. Par le fait même, nous allons apporter la force des plus grandes Premières nations à ce fonds, pour permettre aux collectivités des Premières nations d'obtenir le financement qu'elles ne pourraient pas trouver autrement.

La garantie constitue un engagement. J'ai souvent dit que je m'attends à ce que le premier engagement qu'on va prendre à Squamish se fasse, selon la tradition, dans notre longue maison. Nous allons convoquer des témoins, expliquer aux gens en quoi consiste l'engagement et leur dire que tout le monde s'attend à ce que nous respections nos obligations. Dans notre tradition, une partie de la responsabilité qui incombe aux témoins que nous convoquons consiste à rappeler à la communauté les

we have agreed to accept. In that sense, the First Nations financial management board is the witness, senator. It will ensure that everyone fulfills their responsibilities.

These tools that we have developed will meet the test that I had to put for myself to go back to my council and to my community and say that this is a good thing. There has never been a failure in British Columbia in the 40 years that the municipal finance authority there has existed under this model.

There have been some challenges, but it has always been worked out. In this case the financial management board became involved in looking at a cooperative solution with the community, and that is what will happen here.

So joint and several liability provides the strength and the mechanisms between the tax commission and the finance authority, and the financial management board provides the confidence that First Nations will need that the joint-and-several-liability provision will never have to be called upon because the solution will reside in the collective tax base of all First Nations who opt into the pool and in the strength of all of those First Nations.

**Senator Watt:** I believe there is a provision in the Indian Act that the third party or the investor cannot come in and take control. If a business does not go through, that would kick in. Is that your opinion?

**Mr. Calla:** Yes. Again, there is no relationship between the investor and the band. It is between the investor and the finance authority, and the finance authority and the band. It is only the property-tax revenue that the financial management board can step in and manage under third-party management to repay the debt. It is only that.

**Senator Léger:** Mr. Calla, if I understood you correctly, you opened by saying how much you appreciated the Senate committee. I would like to say the same to you. I feel the witnesses we have heard here today are extraordinary. I would like to second what Mr. Crawford has said, that you are forming Canada in a peaceful way. I think you are predecessors of everything that is coming in, the differences, globalization, et cetera.

Ms. Hamilton, this intrigued me, but did I understand you to say that, of the finance authority members, one was from Nova Scotia and four were from B.C.? That is interesting, because I know you were saying the opponents and so on were there, but that there is some connection.

**Ms. Hamilton:** Yes. I would say that we started mainly in B.C., because basically that is sort of where taxation started; so you had the property-tax base to be able to look at ways to be able to leverage. It literally started from the hip pocket of the surveyor of taxes at Westbank, and that was myself, to start looking into why it would not work, and what we should do to ensure that we could afford to have the same kind of tools of government that other governments around us had. We did not have any money to do this, so as a result we sort of pooled the people that were there after we had the two national conferences and everybody realized

responsabilités que nous avons convenu d'assumer. En ce sens, le Conseil de gestion financière des Premières nations joue le rôle de témoin. Il verra à ce que chacun s'acquitte de ses obligations.

Les outils que nous avons élaborés vont être à la hauteur et j'ai dû en avoir moi-même l'assurance avant de retourner dire à mon conseil et à ma communauté que c'est une bonne chose. La Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique, qui s'inspire de ce modèle, n'a connu aucun échec au cours de ses 40 années d'existence.

Des problèmes sont survenus en cours de route, mais on les a toujours réglés. Dans ce cas, le conseil de gestion financière s'est engagé à chercher une solution coopérative avec la communauté, et c'est ce qui se produira ici.

Donc, la disposition de responsabilité prévue dans le projet de loi renforce les mécanismes entre la commission de la fiscalité et l'administration financière, et le conseil de gestion financière offre la certitude nécessaire aux Premières nations que la disposition de responsabilité ne sera pas invoquée parce que la solution se trouve dans l'assiette fiscale collective de toutes les Premières nations qui participent au fonds commun et dans la force économique de l'ensemble de ces Premières nations.

**Le sénateur Watt :** Je crois que la Loi sur les Indiens comporte une disposition selon laquelle le conseil ou l'investisseur ne peut pas prendre le contrôle. Si une entreprise échouait, cette disposition s'appliquerait. Est-ce que c'est votre point de vue?

**M. Calla :** Oui. Je le répète, il n'y a pas de lien entre l'investisseur et la bande. Les liens se situent entre l'investisseur et l'administration financière, puis entre cette dernière et la bande. Ce sont les seules recettes fiscales foncières à l'égard desquelles le conseil de gestion financière peut intervenir pour assurer le remboursement de la dette. C'est le seul cas.

**Le sénateur Léger :** Monsieur Calla, si je comprends bien, vous avez commencé votre exposé en disant à quel point vous appréciez le comité sénatorial. Permettez-moi de dire que c'est réciproque. J'estime que les témoins que nous avons entendus aujourd'hui sont extraordinaires. J'abonde dans le sens de M. Crawford qui a souligné que vous bâtissez le Canada d'une manière pacifique. Je crois que vous êtes les précurseurs de tout ce qui s'annonce, les différences, la mondialisation et ainsi de suite.

Madame Hamilton, cela m'intrigue, mais avez-vous dit que parmi les membres de l'administration financière, il y en avait un de la Nouvelle-Écosse et quatre de la Colombie-Britannique? C'est intéressant, car vous avez dit que ceux qui s'y opposaient venaient de là, mais on constate la présence d'un lien.

**Mme Hamilton :** C'est juste. Nous avons commencé surtout en Colombie-Britannique, parce que c'est là en quelque sorte que ce genre de régime foncier a vu le jour; on avait une assiette fiscale foncière qui nous permettait d'envisager des moyens d'en tirer parti. C'est d'abord l'inspecteur des contributions directes de Westbank, en l'occurrence moi-même, qui me suis penché sur les raisons pour lesquelles cela ne fonctionnerait pas et sur les mesures qu'on devrait prendre pour se doter des outils du genre de ceux dont disposaient les gouvernements qui nous entouraient. Nous n'avions pas d'argent pour le faire, donc nous avons en



it was a national problem. We wondered how we could look at this when we did not have the funding. Basically, Westbank was asked by that group to do that.

As property taxation started to spread, other communities who were in taxation would come to the tax administrators' meetings in British Columbia and, as a result, we started to be able to meet people from other parts of the country. Hence, we do have a member from Nova Scotia, and there are other provinces now represented. We do have the opportunity, in the First Nations plans authority, to have between five and 11 directors as time goes by, and I would assume that they would cover Canada.

**Senator Léger:** Already, as you were saying, from four or five you are up to a hundred; and Mr. Bressette and Mr. Crowfoot were saying that there are some from Ontario and some from Calgary, Alberta. That was my main point, and I especially wanted to thank you.

**Mr. Bressette:** Thank you. Back in 1972 our community at Kettle and Stony Point instituted a tax process, so we are not unfamiliar with the taxation business of taxing our lands. This initiative came along and immediately it was of interest to us, because we did not have that ability within Ontario, because in Ontario there is a strong objection to taxes from the First Nations groups. Our people got into this because the local municipality was taxing people living on our land in 1972, so we were not even getting the benefit.

The federal government was not overseeing whether other groups were collecting property taxes on reserve lands, which, in my mind, were breaking the law at that time; but it was allowed to happen. So we got involved with this and supported it, and I think this is happening in other parts of this country. This same thing that is happening to us is undoubtedly going on in other communities, if a local municipality imposes taxes. Those people who live on First Nations lands are utilizing services that the rate-payers pay for, because they are in no-man's land for taxes. Automatically, they have to try to get compensation for the service they provide, so ultimately I think that is how that came to be; but it has happened.

Our chief at that time said, "I cannot sit back and allow this to happen. Why should they be taking taxation off our land?" They were claiming services that we were providing at the time. It was a question of moving ahead and dealing with this or watching someone else become rich off our land.

The whole objection in Ontario, where you have a lot of opposition to this bill, is primarily because the people in Ontario believe there are negotiations around the treaties. I spoke about revenue sharing of all the resources that we agreed to share. We

quelque sorte regroupé les gens qui étaient là après les deux conférences nationales et tous se sont rendu compte qu'il s'agissait d'un problème national. Nous nous sommes demandé comment nous pouvions envisager cela alors que nous n'avions pas le financement nécessaire. Essentiellement, ce groupe a demandé à la nation de Westbank de le faire.

Au fur et à mesure qu'on a commencé à mettre en place des régimes d'impôts fonciers, d'autres communautés qui percevaient des impôts sont venues assister aux réunions des administrateurs du régime fiscal en Colombie-Britannique, ce qui nous a permis de rencontrer des gens provenant d'autres régions du pays. Un de nos membres vient de la Nouvelle-Écosse, et d'autres provinces sont maintenant aussi représentées. Nous avons la possibilité, au sein de l'Administration financière des Premières nations, d'avoir entre cinq et onze administrateurs qui, avec le temps, vont venir, je suppose, de partout au pays.

**Le sénateur Léger :** De quatre à cinq, vous passez déjà à cent; et MM. Beessette et Crowfoot ont indiqué que certains venaient de l'Ontario et de Calgary en Alberta. C'est le point que je voulais faire valoir, et je tiens à vous remercier.

**M. Bressette :** Merci. En 1972, la bande de Kettle et Stony Point a établi un processus fiscal, donc le domaine des impôts fonciers ne nous est pas étranger. Cette initiative s'est présentée et nous nous sommes tout de suite montrés intéressés parce que l'Ontario ne nous offrait pas cette possibilité, dû au fait qu'on s'oppose fortement à la perception d'impôt par les Premières nations en Ontario. Nos gens se sont impliqués dans ce dossier parce qu'en 1972, la municipalité locale percevait des impôts auprès des personnes qui habitaient sur notre territoire sans qu'on en retire des bénéfices.

Le gouvernement fédéral ne vérifiait pas si d'autres groupes percevaient des impôts fonciers sur les terres de réserve, ce qui, à mon avis, constituait à l'époque une infraction à la loi; mais cela s'est fait. Donc, nous nous sommes intéressés à l'imposition foncière et nous l'avons appuyée, et je crois que c'est aussi le cas ailleurs au pays. Il ne fait aucun doute que ce qui nous arrive se produit également dans les communautés où la municipalité locale perçoit des impôts fonciers. Les gens qui habitent sur les territoires des Premières nations utilisent les services que les contribuables paient parce que, sur le plan de l'imposition, ils se trouvent en zone neutre. Automatiquement, il faut tenter d'obtenir un dédommagement pour les services offerts; donc, c'est ainsi que les choses ont commencé, à mon avis.

À l'époque, notre chef a dit qu'il ne pouvait pas rester sans rien faire et qu'il ne voyait pas pourquoi la municipalité devait lever des impôts sur nos terres. Elle réclamait de l'argent pour des services que nous fournissions à l'époque. La question était de savoir si on voulait aller de l'avant et régler le problème ou regarder quelqu'un d'autre s'enrichir grâce à nos terres.

Le projet de loi se heurte à beaucoup d'opposition en Ontario, et c'est surtout parce que les Ontariens croient qu'il y a des négociations à propos des traités. J'ai parlé des recettes de toutes les ressources que nous avons accepté de partager. Nous ne les



did not collectively give it all away and say, "Here; you can have everything. We only want what we have on this little patch of reserve land that you recognize."

Our people and our elders have often told us that our lands are bigger than where we are. We agreed to share. I think the witnesses you probably will hear in opposition to this are saying that their portion has not been met. The resource revenue sharing has not been dealt with and we are not getting what we should be getting off our own traditional lands.

When you talk about remote northern areas and how this does not fit and suit them, in my mind it does. If they find diamonds in a particular reserve, there is the ability to tax now, whereas there was not before. The federal and provincial governments will assume that, but it will allow that question of resource revenue sharing to be answered in a form that is acceptable to everyone, because then people know the formula base and how they will deal with that.

This goes a long way toward dealing with some of the very strong questions that are being asked. I know you asked the question why some people do not support it. That is the very reason they do not support it. It is because of those untapped resources; they do not know what they are or what impact they will have.

When you ask those questions, you get answers that do not sound very good, but they are things that other people think about there, and all we are trying to do is create a system and a structure so self-government can happen. Without institutions, how will you ever be able to govern yourselves, if people do not know how a governing structure will work?

We are trying to fill a gap, I think, and it is a big gap, but it is a starting point. We hope it will take off and gain the support of the people in government, because we need to collectively work together.

**Mr. Crowfoot:** I want to be clear about this idea of taxation. If you take away the legislation, take away Canada, we are a young country. Before there was contact with the Europeans, First Nations, amongst themselves, paid tribute. My First Nation, the Blackfoot Confederacy, occupied a lot of Western Canada, and went into Idaho, Montana, North Dakota and South Dakota. That was our territory. As First Nations, we crossed through and they paid tribute to us in the form of taxation. If we want to go into B.C. for salmon, we trade, we pay tribute to be in that person's territory. This idea of taxation is not new to our people. It has existed for thousands of years. People who oppose it now do not understand the history. I cannot tell a Mohawk he cannot ask for tribute if somebody is going to go through his territory; it is their business. It is the same situation across the country.

avons pas toutes cédées collectivement en disant : « Voilà, elles sont toutes à vous. Nous voulons seulement ce que nous possédons sur cette petite partie de terre de réserve que vous reconnaissez. »

Notre peuple et nos aînés nous ont souvent dit que nos terres vont bien au delà de l'endroit où nous vivons. Nous avons accepté de partager. Je crois que les témoins qui vont probablement faire valoir le point de vue opposé estiment que leur part n'est pas satisfaisante. La question du partage des recettes provenant des ressources n'est pas réglée et nous n'obtenons pas notre part des terres traditionnelles.

Lorsque vous dites que la situation ne les satisfait pas dans les régions éloignées du Nord, je suis d'avis contraire. Si on trouve des diamants dans une réserve, on peut maintenant prélever des impôts, alors que ce n'était pas le cas auparavant. Les gouvernements fédéral et provincial vont le faire, mais il faut régler la question du partage des recettes provenant des ressources de façon satisfaisante pour tous, car ainsi les gens vont connaître la formule d'imposition et savoir à quoi s'en tenir.

Cela permettrait dans une large mesure de répondre à certaines des sérieuses questions qui sont soulevées. Je sais que vous avez demandé pourquoi certains n'étaient pas favorables au projet de loi. C'est précisément la raison pour laquelle ils s'y opposent. Ils ne savent pas quelles sont les ressources inexploitées ou l'incidence qu'elles vont avoir.

Les réponses à ces questions ne semblent pas très valables, mais c'est ce que d'autres pensent. Tout ce qu'on tente de faire, c'est de créer un système et une structure de façon à ce que l'autonomie gouvernementale puisse se concrétiser. Sans la présence d'institutions, comment allons-nous parvenir à nous gouverner si on ne sait pas comment fonctionne une structure de gouvernance?

Nous tentons de combler une lacune, qui est considérable je l'admets, mais c'est un début. Nous espérons que les choses vont bouger et qu'on va obtenir l'appui du gouvernement, parce que nous devons unir nos efforts.

**M. Crowfoot :** Je veux qu'on comprenne bien la question de l'imposition. Oublions le projet de loi et notre pays le Canada qui est jeune. Avant l'arrivée des Européens, les Premières nations percevaient des impôts entre elles. Ma Première nation, c'est-à-dire la Confédération des Pieds-Noirs, occupait une bonne partie de l'Ouest canadien et s'est également établie dans les États de l'Idaho, du Montana, du Dakota du Nord et du Dakota du Sud. C'était notre territoire. En tant que Premières nations, nous passions d'un territoire à l'autre. On nous payait tribut sous forme d'impôts. Si nous voulons aller en Colombie-Britannique pour pêcher le saumon, nous faisons des échanges et nous payons une contribution pour avoir accès à ce territoire qui ne nous appartient pas. L'imposition n'a rien de nouveau pour nous. Elle existe depuis des milliers d'années. Les gens qui s'y opposent

Taxation is not new. You are paying tribute for occupying or using someone's territory. If they oppose it, they do not understand their history.

**The Chairman:** With that, we have to close. Thank you very much. You have been a blue-ribbon panel.

I want to also thank the public, the people who have been here to observe the proceedings this morning. Thank you. You make our work as a Senate seem interesting and worthwhile, so thank you very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, February 23, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-20, to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:18 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** This meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is dealing with Bill C-20, the First Nations fiscal and statistical management act. We have before us James Craven, former executive director of the Municipal Finance Authority of British Columbia. Welcome, Mr. Craven. You may proceed with your presentation.

**Mr. James R. Craven, Former Executive Director, Municipal Finance Authority of British Columbia:** Good evening, senators. Thank you for inviting me here tonight to share my views with you on Bill C-20. It is my opinion that this bill has the potential to change the financial landscape for First Nations of Canada forever.

The First Nations fiscal and statistical management act creates a finance authority that will allow qualified First Nations to pool credit and achieve better investment returns. To become a borrowing member, First Nations must meet tests of good financial management and transparent governance. The authority will then obtain a credit rating from a bond rating agency and issue bonds on the joint credit based on property tax revenues of the participating First Nations. Capital funds raised through the issues are then parcelled back to the participants to build much needed infrastructure — water, sewers, roads, thus adding value

actuellement n'ont pas une bonne compréhension de l'histoire. Je ne peux pas dire à un Mohawk qu'il ne peut pas exiger son dû si quelqu'un traverse son territoire, car c'est son affaire. La situation est la même à l'échelle du pays. L'imposition n'a rien de nouveau. On paie une contribution pour occuper ou utiliser le territoire de quelqu'un. Ceux qui s'y opposent ne comprennent pas leur histoire.

**Le président :** Sur ce, nous devons mettre un terme à la séance. Je remercie le groupe sélect d'experts qui ont comparu devant nous aujourd'hui.

Je tiens également à remercier les gens du public qui sont venus assister à titre d'observateurs aux délibérations de matin. Merci. Vous contribuez à faire en sorte que le travail du Sénat semble intéressant et utile, et je vous en remercie.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 23 février 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones auquel a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, se réunit aujourd'hui à 18 h 18 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** La présente séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones traite du projet de loi C-20, la Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations. Nous accueillons M. James Craven, ancien directeur exécutif de la Municipal Finance Authority of British Columbia. Soyez le bienvenu, monsieur Craven, vous pouvez commencer votre exposé.

**M. James R. Craven, ancien directeur exécutif, Municipal Finance Authority of British Columbia :** Bonsoir, sénateurs. Je vous remercie de m'avoir invité ici ce soir pour partager mes vues sur le projet de loi C-20. Je suis d'avis que ce projet de loi a la capacité de changer pour toujours le paysage financier des Premières nations du Canada.

La Loi sur la gestion financière et statistique des premières nations crée une autorité financière qui permettra aux Premières nations d'investir dans un fonds commun et d'obtenir un meilleur rendement du capital investi. Pour devenir un membre emprunteur, la Première nation doit répondre à des critères de saine gestion financière et de gouvernance transparente. L'administration obtiendra ensuite une cote de crédit par une agence d'évaluation du crédit et émettra des obligations sur le crédit conjoint fondées sur les revenus de l'impôt foncier des Premières nations participantes. Les fonds obtenus grâce aux

to undeveloped lands; and rising assessments, much needed development and prosperity will surely follow this ability to service the lands.

Value for money will improve greatly once long-term borrowing is a reality.

As an aside, I can tell you in talking to Deanna Hamilton that the Westbank First Nation financed a water system over a necessary three or four years rather than over a 20-year period. It is absolutely impossible to have a certain standard of infrastructure when you are confined to a financing period of that short a time.

For the first time, I believe, comprehensive plans which build for the future and not for the past can be financed over 20- and 25-year terms at low-cost borrowing rates. Because a water system lasts for close to 100 years and a sewer system for about 75 years, surely there is no need to finance them over a shorter period of time than 25 years. For the first time, First Nations in Canada will be able to service their lands in a comprehensive fashion rather than in a series of small projects undertaken as grants and finances permit. This will lead to superior economies of scale and better value for money spent, and better long-term land-use will be the inevitable result.

Bill C-20 is the result of the efforts of many people in the Aboriginal community working out solutions together. In the early 1990s, leadership came from Deanna Hamilton and Tim Raybould of Westbank First Nations. This was not a borrowing agency; it was an investment agency. It was created in partnership with the municipal finance authority of British Columbia. There has been support from 1992 till this day from the chairs of that finance authority, Dan Cumming, the late Len Traboulay, and Frank Leonard. I played a role in working out the original concept, and training as well as creating the investment pool for First Nations while I was executive director. I can tell you the present executive director, Steve Berna, is continuing this tradition. We are proud of this joint project.

In the early days, we were assisted by clever bankers and credit rating agency personnel from Wall Street to Bay Street, as a result of our visits there; and, as support for the idea came from more voices, by the turn of the century many Aboriginal people had taken complete ownership of the concept, assisted by a number of intelligent and patient people in Parliament and the federal civil service. Over the last few years, the move from the concept to legislation has left me far behind; the development of this legislation has come about through the ongoing efforts of others, who have taken the idea and, through countless hours of effort, are responsible for what you have before you. By this time, the

émissions d'obligations sont ensuite réparties entre les participants pour la construction des infrastructures tant nécessaires — aqueducs, égouts, apportant ainsi une valeur ajoutée aux terres non développées; et une augmentation des évaluations, un développement et une prospérité tant nécessaires ne manqueront pas d'accompagner cette capacité de doter les terres de services.

L'optimisation des ressources augmentera considérablement une fois que l'emprunt à long terme deviendra une réalité.

En passant, laissez-moi vous dire que Deanna Hamilton m'a appris que la Première nation de Westbank a financé un système d'approvisionnement en eau sur la période nécessaire de trois ou quatre ans plutôt que sur une période de 20 ans. Il est absolument impossible d'avoir une certaine norme d'infrastructure lorsque vous êtes limité à une période de financement aussi courte.

Pour la première fois, je pense, des plans d'ensemble qui visent à construire l'avenir et non le passé peuvent être financés pour des périodes de 20 et 25 ans à des taux d'emprunt peu élevés. Parce qu'un système d'approvisionnement en eau a une durée de vie de près de 100 ans et qu'un système d'égout a une durée de vie d'environ 75 ans, il est certain qu'il n'est pas nécessaire de les financer sur une période plus courte que 25 ans. Pour la première fois, les Premières nations au Canada seront en mesure de doter leurs terres de services d'une manière générale plutôt que par une série de petits projets entrepris au gré des subventions et des aléas financiers. Cela apportera des économies d'échelle supérieures et une meilleure optimisation des ressources; et il en résultera inévitablement une meilleure utilisation des terres à long terme.

Le projet de loi C-20 est le résultat des efforts de nombreuses personnes issues des communautés autochtones travaillant ensemble pour trouver des solutions. Au début des années 1990, le leadership est venu de Deanna Hamilton et de Tim Raybould de la Première nation de Westbank. Il ne s'agissait pas d'une institution emprunteuse, mais d'un établissement d'investissement. Il a été créé en partenariat avec la Municipal Finance Authority de la Colombie Britannique. De 1992 jusqu'à aujourd'hui, il y a eu un appui des présidents de cette administration financière, Dan Cumming, le regretté Len Traboulay et Frank Leonard. J'ai joué un rôle dans l'établissement du concept initial et dans la formation ainsi que dans la création du fonds commun d'investissement des Premières nations lorsque j'étais directeur exécutif. Je peux vous dire que le directeur exécutif actuel, Steve Berna, poursuit cette tradition. Nous sommes fiers de ce projet conjoint.

Au tout début, nous avons reçu l'aide de banquiers rusés et du personnel d'agences d'évaluation de crédit, de Wall Street à Bay Street, par suite des visites que nous leur avons rendues; et, au fur et à mesure que l'appui à cette idée a fait boule de neige, de nombreux Autochtones se sont complètement appropriés le concept, au tournant du siècle, aidés par un certain nombre de personnes intelligentes et patientes au Parlement et dans la Fonction publique fédérale. Au cours des dernières années, la transformation de ce concept en législation m'a laissé loin derrière; l'élaboration de cette législation est le fruit des efforts incessants d'autres personnes, qui ont repris l'idée et qui, grâce à



original group had been joined by such people as Harold Calla, Manny Jules, Chief Crowfoot, and many others, who pushed this work through to its conclusion. They are the ones who put the meat on the bones and worked out the problems and obtained the agreement of First Nation communities.

Essentially, what has been created here is not just a finance authority; it also plays a role in the province of British Columbia as an inspector of municipalities and as a setter of financial standards. That has all been created in this legislation. It is much more complicated than I had originally envisaged. Although I still consult to FNFA from time to time, I must state that my role has been minimal by comparison to that of these other people over the last two years.

I also would like to pay homage to my two old cronies, Ken MacLeod and John Taylor, both former deputy ministers who had a part to play in these outworkings.

I think this bill will improve relationships and partnerships between First Nations and local governments by providing an effective mechanism for First Nations to access the domestic and the international bond markets with ease, economy and efficiency. It is fundamental that the bill recognizes and clearly sets out the jurisdictions of First Nations over property taxation and financial management.

This bill demonstrates to financial markets that the power to make financial decisions rests with First Nations communities rather than with Ottawa. The new institutions are not a substitute for Ottawa's past role as a decision maker, but rather the institutions will provide technical advice to First Nations, will build capacity, and will provide the appropriate regulatory support to safeguard the system. The system established through Bill C-20 has the added advantage of being based on an actual living-and-breathing model that works, the Municipal Finance Authority of British Columbia.

As earlier mentioned, we have been around for 35 years. In 1971, we began to finance water, sewer and other capital needs of cities and regions in B.C. Our credit rating has increased from a single "A" to a triple "A," and we have likewise changed the financial landscape for municipalities. I remember when, as an accountant, it was impossible to sell bonds for a municipality in the late 1960s. I can recall that many children were catching hepatitis, but you could not get money to build a sewer system, but then the same kind of breakthrough occurred when we had the finance authority and we could build on each other's strengths.

des heures de travail innombrables, sont responsables du projet de loi qui est devant vous. À ce moment-là, le groupe initial avait accueilli dans ses rangs des gens comme Harold Calla, Manny Jules, le chef Crowfoot, et de nombreuses autres personnes, qui ont amené ce travail jusqu'à son aboutissement. Ce sont eux qui ont mis de la chair sur le squelette, qui ont trouvé des solutions aux problèmes et qui ont obtenu l'accord des collectivités des Premières nations.

Essentiellement, ce qui a été créé ici n'est pas uniquement une administration financière; c'est également une entité qui joue un rôle dans la province de la Colombie-Britannique comme inspecteur des municipalités et organisme qui établit des normes financières. Tout cela a été créé dans cette législation. C'est beaucoup plus compliqué que je l'avais initialement envisagé. Bien que je consulte encore la FNFA de temps en temps, je dois dire que mon rôle a été mineur en comparaison de celui des autres personnes au cours des deux dernières années.

J'aimerais rendre hommage à mes deux vieux copains, Ken MacLeod et John Taylor, deux anciens sous-ministres, qui ont eu un rôle à jouer dans ces réalisations.

Je pense que ce projet de loi améliorera les relations et les partenariats entre les Premières nations et les gouvernements locaux en fournissant un mécanisme efficace permettant aux Premières nations d'avoir accès facilement, de manière économique et efficace aux marchés des obligations nationaux et internationaux. Il est fondamental que le projet de loi reconnaisse et établisse clairement les compétences des Premières nations en matière de taxe foncière et de gestion financière.

Le projet de loi démontre aux marchés financiers que le pouvoir de prendre des décisions financières repose entre les mains des collectivités des Premières nations plutôt qu'entre celles d'Ottawa. Les nouveaux établissements ne sont pas un substitut à Ottawa dans son rôle passé de décideur, mais ils sont là plutôt pour offrir des conseils techniques aux Premières nations, pour bâtir une capacité et pour assurer l'appui réglementaire approprié visant à protéger le système. Le système établi en vertu du projet de loi C-20 comporte l'avantage additionnel d'être fondé sur un modèle réel et bien vivant qui a fait ses preuves, la Municipal Finance Authority of British Columbia.

Comme je l'ai dit plus tôt, nous existons depuis 35 ans. En 1971, nous avons commencé à financer des travaux d'aqueduc, d'égout et d'autres besoins en capital des villes et régions de la Colombie-Britannique. Notre cote de crédit a augmenté pour passer de « A » à triple « A » et nous avons changé le paysage financier des municipalités. J'étais comptable et je me souviens qu'à la fin des années 60, il était impossible pour une municipalité de vendre des obligations. Je me rappelle que de nombreux enfants contractaient l'hépatite, mais vous ne pouviez pas obtenir d'argent pour construire un système d'égout, mais lorsque l'administration financière a été créée et que nous avons pu bâtir sur nos forces mutuelles, nous avons assisté au même genre de révolution.

Right now, there are only six triple "A"-rated cities in Canada, and yet the authority, the BCMFA umbrella, provides a triple "A" to more than 200 municipalities in British Columbia. That shows the value of a partnership. Through the authority's pooling umbrella, all cities and regions do their transactions together, and a tiny village of 500 people, like Telkwa or Pouce Coupe in northern B.C., will receive a lending rate actually lower than that of cities the size of Toronto because of that joint strength. Because of that umbrella and the economies of scale it provides, large government reserves and accumulated surpluses in local governments in B.C. are now one-and-a-half times larger than what they owe to the bank.

The bill also creates a portal to allow First Nations to maximize all other financial services. A simple way to put it is that it is the big-box approach to financial services. We have used this at BCMFA. We do public-private partnerships. We have a minimal staff of five people. We make money with financial products like investments for our municipalities, and the banks love it because we, in effect, rationalize the province. They do not have to visit 200 municipalities; they just visit us. We get very good pricing.

I served that authority for 18 years, from 1984 to 2001, and I have watched it grow. I have observed that cooperation works and does not necessarily stand in the way of individuality. A diversified portfolio of lenders such as we have in B.C. is safer than any other. If the North is in good shape in oil and gas, it tends to counterbalance softwood lumber problems on the coast. There is nothing wrong with getting a large number of people to borrow together.

The municipalities in British Columbia are not perfect and do not always agree, but when B.C. mayors and councillors gather around the board table of the authority to borrow half a billion dollars over a ten-year period, they put their differences aside.

Just for the interest of the committee, I checked today to see what rate we could use to launch an issue. A ten-year fixed-term issue today would be set at 4.75 per cent. That is a triple "A" credit rate. If you look at a single "A" credit rate, the FNFA have been told by the bond rating agencies that it would be only one tenth of a per cent higher than that. We are talking about really important matters here when you are multiplying that by millions and millions of dollars over 20 years.

À l'heure actuelle, il n'y a que six villes canadiennes qui jouissent d'une cote de crédit triple « A » et pourtant, l'administration, l'organisme parapluie formé par la Municipal Finance Authority of British Columbia, assure une cote triple « A » à plus de 200 municipalités de la Colombie-Britannique. Cela démontre la valeur d'un partenariat. Sous le parapluie commun de l'administration, toutes les villes et régions font leurs transactions ensemble et un petit village de 500 personnes, comme Telkwa ou Pouce Coupe dans le nord de la Colombie-Britannique, jouit d'un taux d'intérêt sur les emprunts qui est inférieur à celui de villes de la taille de Toronto à cause de la force commune de l'ensemble des municipalités. À cause de ce parapluie et des économies d'échelle qu'il permet, les réserves gouvernementales importantes et les surplus accumulés des gouvernements locaux de la Colombie-Britannique sont maintenant une fois et demie plus élevés que la somme due à la banque.

Le projet de loi offre également un portail pour permettre aux Premières nations de maximiser tous les autres services financiers. Une façon simple de décrire la chose, c'est l'approche de la grosse boîte aux services financiers. Nous avons utilisé cela à la BCMFA. Nous faisons des partenariats public-privé. Nous avons un personnel réduit à sa plus simple expression de cinq personnes. Nous faisons de l'argent avec des produits financiers comme les investissements pour nos municipalités et les banques adorent cela parce que, dans les faits, nous rationalisons la province. Elles n'ont pas à visiter 200 municipalités, elles n'ont qu'à nous visiter nous. Nous obtenons de très bons prix.

J'ai été au service de cette administration pendant 18 ans, de 1984 à 2001, et je l'ai regardé grandir. J'ai constaté que la coopération fonctionne et qu'elle n'empêche pas nécessairement l'individualisme. Un portefeuille diversifié de prêteurs comme nous en avons un en Colombie-Britannique est plus sûr que n'importe quoi d'autre. Si le nord de la province se porte bien dans le domaine du pétrole et du gaz, cela a tendance à faire contrepoids aux problèmes du bois d'œuvre sur la côte. Il n'y a rien de mal à regrouper un grand nombre de personnes pour qu'elles empruntent ensemble.

Les municipalités de la Colombie-Britannique ne sont pas parfaites et ne s'entendent pas toujours, mais lorsque les maires et les conseillers municipaux de la Colombie-Britannique se réunissent autour de la table de l'administration pour emprunter un demi-milliard de dollars sur une période de 10 ans, ils mettent leurs différends de côté.

Juste pour informer le comité, j'ai vérifié aujourd'hui pour voir à quel taux nous pourrions émettre des obligations. Une émission à terme fixe de 10 ans s'établirait à 4,75 p. 100. On parle d'une cote de crédit triple « A ». Si vous prenez une cote de « A » seulement, l'agence d'évaluation du crédit a dit à la FNFA que le taux ne serait que de un dixième de pour cent plus élevé que cela. Nous parlons de choses vraiment importantes ici lorsque vous multipliez cela par des millions et des millions de dollars pendant 20 ans.

We have had a lot of harmony in this project and in our relationships with First Nation communities from coast to coast, and we have evidence of working together. Since the mid-1990s, the BCMFA has offered their investment pool to First Nations across Canada, and 45 of them have been investing their money with us. This process was the forerunner of the outworking of this bill and will still be operative until this bill is finally passed.

The FNFA investment pool was formed through a partnership with Phillips, Hager & North. To give you another example, talking about portal and big-box thinking, if you had Phillips, Hager & North looking after your RRSP for \$500,000, they would charge you 100 basis points, which is 1 per cent. If you had them looking after your whole portfolio, it would cost you one-twentieth of one per cent; so there is an enormous difference, and it reflects on what the municipalities net out of the earnings.

This joint venture between FNFA and the authority since 1995 has merged the moneys of both and we have had good liquidity and good earnings. We now have a combined size of \$1.5 billion that we look after, which the banks used to look after. The banks still provide good service. They are very competitive, but they also sometimes get beaten out by the fact that, when we work together, we have very good rate structure. We have also consulted for a number of provinces regarding municipal financing; we have built investment pools in Ontario and Manitoba, and we have addressed local government groups around the world, in Indonesia, South Korea, and Brazil and three times in Washington D.C. at the World Bank.

The time with you tonight is short, and if I am to act as a resource to you in the best way possible, I should leave ample time for questions and not go on at any more length. It occurred to me that, if I were in your shoes, I might have some interesting questions on this very topic. I will be happy to answer any of those, and any more that you come up with.

You might be interested in who would buy these bonds, what credit rating they might carry, what their interest rate might be, how the concept might expand and be of assistance to more than a small number of large bands, what other services and financial products might be available, and how much individuality a partner could expect in the borrowing. I am prepared to answer any questions, and I very much appreciate being asked here to talk to something that has been part of my life since 1992.

**Senator Stratton:** Welcome. That was quite a presentation, although I think it is a little presumptuous of you to assume that we all have \$500,000 in RRSPs.

**Mr. Craven:** I know I do not.

Nous avons eu beaucoup d'harmonie dans ce projet et dans nos relations avec les collectivités des Premières nations d'un bout à l'autre du pays et nous avons fait la preuve que nous pouvons travailler ensemble. Depuis le milieu des années 90, la BCMFA a offert son fonds commun de placement aux Premières nations de partout au Canada et 45 d'entre elles ont décidé d'investir leur argent chez nous. Ce processus a été à l'avant-garde du travail qui a mené à ce projet de loi et restera en vigueur jusqu'à ce que le projet de loi soit définitivement adopté.

Le fonds commun de placement de la FNFA a été créé par l'intermédiaire d'un partenariat avec Phillips, Hager & North. Pour vous donner un autre exemple, pour parler de portail et de grosse boîte, si vous confiez la gestion de votre REER de 500 000 \$ à une firme comme Phillips, Hager & North, elle vous demanderait 100 points de base, ce qui représente 1 p. 100. Mais si vous décidez de lui confier l'ensemble de votre portefeuille, cela vous coûterait un vingtième de 1 p. 100, alors il s'agit d'une différence énorme et cela indique ce que les municipalités empochent des gains.

Cette contreprise entre la FNFA et l'administration depuis 1995 a eu pour effet de fusionner l'argent en provenance des deux groupes et nous avons eu de bons résultats du point de vue liquidité et gains. Nous nous occupons maintenant d'un fonds combiné dont la taille est de 1,5 milliard de dollars, tâche que les banques faisaient auparavant. Les banques fournissent toujours un bon service. Elles sont très concurrentielles, mais elles se font également battre parfois à cause du fait que, lorsque nous travaillons ensemble, nous avons une très bonne structure de taux. Nous avons également consulté un certain nombre de provinces concernant le financement municipal; nous avons bâti des fonds communs de placement en Ontario et au Manitoba et nous avons parlé à des groupes de gouvernement locaux partout dans le monde, en Indonésie, en Corée du Sud et au Brésil et trois fois à la Banque mondiale, à Washington.

Le temps qui m'est accordé ce soir est court et si je veux vous servir de ressource de la meilleure façon possible, je devrais vous laisser du temps pour poser des questions et ne pas m'étendre trop longtemps sur le sujet. Il m'apparaît que si j'étais à votre place, j'aurais certaines questions intéressantes sur ce sujet. Je serais heureux de répondre à toutes les questions que vous pourriez avoir.

Vous serez peut-être intéressés de savoir qui achète ces obligations, quelle cote de crédit elles comportent, quel est leur taux d'intérêt, comment le concept pourrait être étendu et venir en aide à plus qu'un petit nombre de bandes importantes, quels autres services et produits financiers pourraient être accessibles et à quel degré d'individualisme un partenaire peut s'attendre au niveau de l'emprunt. Je suis prêt à répondre à n'importe quelle question et je suis très heureux qu'on m'ait demandé de venir vous parler de quelque chose qui fait partie de ma vie depuis 1992.

**Le sénateur Stratton :** Il s'agissait d'un excellent exposé, bien que je pense qu'il est un peu présomptueux de votre part de supposer que nous avons tous 500 000 \$ dans nos REER.

**M. Craven :** Je sais que je ne les ai pas.



**Senator Stratton:** I find it intriguing because, when I consider what you are describing and take a good look at Bill C-20, I have to wonder why was this not done years ago. That is the tragedy of all of this. When you see the opportunity today for the First Nations and the opportunities for their future, it is quite incredible. You cannot be anything but enthusiastic about this, and the only question I have is how we roll this out across the country.

**Mr. Craven:** Responding to that question, I know that across Canada municipalities do not do it. Instead of paying one fee to the credit rating agency to cover a whole province for \$50,000 dollars a year, the municipalities might spend that much in 17 different cities. They might all go individually to Wall Street and Bay Street to get their credit rated. They might all pay a lawyer individually to do a small issue, and it costs each of them the same amount of money. In other words, doing it our way is not just cutting it by half, it is like cutting the cost by 20 or 30 times, and that really impacts on the net borrowing rate.

**Senator Stratton:** I can appreciate that. I know that Winnipeg, my home town, does exactly as you have suggested. If this model starts to work, how do you ensure that it continues to work well in the future? It would appear that it is going to work very well, but do we know? My feeling is that now it is okay, and that is really exciting, but also the future is tremendously exciting if we can expand and roll this out.

**Mr. Craven:** I have been sounding like a broken record since I started in 1984, because I could not understand it any more than you could. I think a lot of it is a matter turf. I think a lot of it is the attitude: "I would rather do it myself," and I think people at the political level need to realize that and have some stern talks with their folks.

**Senator Watt:** Maybe I could have a crack at it. Has the municipal financial authority of British Columbia been involved in designing the legislation?

**Mr. Craven:** We have had conversations on a regular basis from the very beginning. Many of the terms that are used, like "debt reserve fund," and many of the other niceties of the credit arrangements have been based on the model of the Triple "A" municipal finance authority. In addition, the board of directors funded out of our budget the moneys to take the show on the road, and we took the fledgling idea of the "First Nations finance authority" to Moody's and Standard and Poor's and the Canadian bond rating service on two or three occasions in the late 1990s. We picked up a lot of information from that.

An analysis of the concept of the FNFA was done by Larry Blaine of RBC Dominion Securities. He was a banker and was the lead manager in our financial syndicate. He did an analysis of it

**Le sénateur Stratton :** Je trouve cela intrigant parce que, lorsque j'analyse ce que vous avez dit et que j'examine de près le projet de loi C-20, je dois me demander pourquoi cela n'a pas été fait il y a des années. C'est la tragédie dans tout cela. Lorsque vous voyez l'occasion qui s'offre aujourd'hui aux Premières nations et les occasions pour leur avenir, c'est assez incroyable. Vous ne pouvez faire autrement que d'être enthousiasmé et la seule question que j'ai, c'est comment faire pour étendre cela à l'ensemble du pays.

**M. Craven :** Pour répondre à cette question, je sais que les municipalités dans l'ensemble du Canada ne le font pas. Plutôt que de payer des honoraires de 50 000 \$ une fois par année à une agence d'évaluation du crédit pour couvrir toute la province, les municipalités peuvent en dépenser autant dans 17 villes différentes. Elles peuvent se rendre chacune individuellement à Wall Street et à Bay Street pour que leur crédit soit évalué. Elles peuvent toutes payer un avocat individuellement pour faire de petites émissions et cela coûte à chacune d'entre elles la même somme d'argent. En d'autres mots, faire les choses à notre manière ne fait pas uniquement que réduire les frais de moitié; c'est une réduction des coûts par un facteur de 20 ou 30, et cela a des répercussions importantes sur le taux d'emprunt net.

**Le sénateur Stratton :** Je peux comprendre cela. Je sais que Winnipeg, ma ville natale, fait exactement ce que vous dites. Si ce modèle commence à fonctionner, comment vous assurez-vous qu'il continuera à bien fonctionner dans l'avenir? Il semblerait qu'il va fonctionner très bien, mais le savons-nous? Mon sentiment, c'est qu'à l'heure actuelle c'est très bien, et que c'est vraiment excitant, mais je pense également que l'avenir sera très excitant si nous pouvons étendre cette pratique partout.

**M. Craven :** Depuis que j'ai commencé 1984, j'ai l'impression de radoter, parce que je n'arrivais pas à comprendre plus que vous. Je pense qu'une bonne partie de la raison, c'est une question de territoire. Je pense que cela a beaucoup à voir avec l'attitude : « J'aime mieux le faire moi-même », et je pense que les gens de la classe politique ont besoin d'en prendre conscience et d'avoir certaines discussions sérieuses avec leurs gens.

**Le sénateur Watt :** Peut-être pourrais-je m'aventurer. Est-ce que la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique a participé à la rédaction de cette législation?

**M. Craven :** Nous avons eu des discussions régulièrement depuis le tout début. De nombreuses expressions qui sont utilisées, comme « fonds de réserve », et de nombreux autres raffinements des montages financiers ont été fondés sur le modèle de la Municipal Finance Authority cotée triple « A ». De plus, le conseil de direction a financé à même son budget le lancement du projet et nous avons fait part de cette idée novatrice de la « First Nations Finance Authority » aux agences Moody et Standard and Poor et au Canadian Bond Rating Service à deux ou trois occasions à la fin des années 90. Nous avons obtenu beaucoup d'information à partir de ces démarches.

Une analyse du concept de la FNFA a été effectuée par Larry Blaine de RBC Dominion Valeurs mobilières Inc. Il était banquier et était le syndicateur chef de file de notre syndicat financier. Il en

informally and then later, I believe, the federal government paid him to do an analysis for them formally. The credit rating agencies are well aware of this concept.

Since I retired I have been consulting to the municipal finance authority; I have also been keeping in touch with the credit rating agencies because they are interested in this and wonder when it is going to happen. We were all disappointed that it did not happen a year ago, not the least the people who were in Ottawa for 24 days at a time. Although that did not happen to me, I have had a really close relationship with this, and as a matter of fact I have known just about everyone associated with it for many years.

**Senator Watt:** Are you planning to have an ongoing role, if the authority is planning to have an ongoing role?

**Mr. Craven:** I presently am retained by FNFA as an advisor. My great delight is to be a paid or unpaid advisor to FNFA until I turn up my boots. I was a somewhat unpaid advisor from 1992 until I retired; I think I got some hamburgers out of it, but that is about the most I got out of it.

**Senator Watt:** To your knowledge, do you see any shortcomings in this piece of legislation that the First Nations should know about?

**Mr. Craven:** No. In fact it has gone further than I anticipated. I had a concept in my mind, but I did not know how it would work without the involvement of some ministry of municipal affairs. Of course, there is no such ministry for the whole of Canada. However, through the various institutions, these people have fashioned those things out of legislation, and I think it is air tight. I am thrilled.

**Senator Stratton:** There is provision for a review in seven years, so it is not as though this is a one-shot deal; although you may say it is perfect now, there is an opportunity for review.

**Mr. Craven:** There are bound to be things to learn in the next three years. There are bound to be times when we have a 3:00-a.m. wakeup call and wonder why we had not thought of the idea before.

**Senator Watt:** Can it be reviewed before seven years, if need be?

**Mr. Craven:** I imagine any good manager would review it every day, because this will require you to be right on top of it. Let me give you an example. In 1982, \$40 million was borrowed through the Municipal Finance Authority to build the coal-mining town of Tumbler Ridge in Northern British Columbia. It became quite apparent early on that the town was going to be a ghost town, because it was built on the basis of a world price of coal that was not valid. It is interesting what you can do when you get statistics and reliable information. We went in immediately and found that the coal was going to be there for another 15 years, so that would not be a problem, but by 1985 or 1986 we telling them, "We are worried about this. The province has put us in a terrible position."

a fait une analyse informelle et plus tard, je crois, le gouvernement fédéral l'a payé pour faire une analyse formelle. Les agences d'évaluation du crédit sont toutes au courant de ce concept.

Depuis que j'ai pris ma retraite, j'ai fait de la consultation pour la Municipal Finance Authority; j'ai également gardé le contact avec les agences d'évaluation du crédit parce qu'elles sont intéressées par cette question et qu'elles se demandent quand cela arrivera. Nous étions tous déçus que cela ne soit pas arrivé il y a un an, surtout les personnes qui ont passé 24 jours de suite à Ottawa. Bien que cela ne me soit pas arrivé, j'ai une connaissance vraiment étroite de cette affaire, et en fait, je connaissais depuis de nombreuses années à peu près tous ceux qui étaient liés à cette histoire.

**Le sénateur Watt :** Prévoyez-vous avoir un rôle permanent, si l'administration prévoit avoir un rôle permanent?

**M. Craven :** À l'heure actuelle, mes services sont retenus par la FNFA à titre de conseiller. Je serais enchanté d'être un conseiller rémunéré ou non de la FNFA jusqu'à la toute fin. J'ai été en quelque sorte un conseiller non rémunéré de 1992 jusqu'à ma retraite; je pense que j'en ai retiré quelques hamburgers, mais c'est probablement le plus que j'en ai retiré.

**Le sénateur Watt :** À votre connaissance, voyez-vous dans ce texte législatif des lacunes que les Premières nations devraient connaître?

**M. Craven :** Non. En fait, il va plus loin que je le prévoyais. J'avais un concept en tête, mais je ne voyais pas comment il fonctionnerait sans l'intervention d'un quelconque ministère des Affaires municipales. Évidemment, il n'existe pas un tel ministère pour l'ensemble du Canada. Cependant, par le biais des divers établissements, ces gens ont façonné ces choses dans la législation et je pense qu'elle est à l'épreuve de tout. Je suis enchanté.

**Le sénateur Stratton :** Il y a une disposition prévoyant un examen dans sept ans, alors ce n'est pas comme s'il s'agissait d'une transaction sans lendemain; bien que vous puissiez dire que le projet de loi est parfait maintenant, il y a possibilité d'examen.

**M. Craven :** Il est certain que nous apprendrons des choses au cours des trois prochaines années. Il est certain qu'il y aura des moments où nous nous réveillerons en pleine nuit et que nous allons nous demander pourquoi nous n'avons pas pensé à cette idée avant.

**Le sénateur Watt :** Peut-on faire un examen avant sept ans, si le besoin s'en fait sentir?

**M. Craven :** J'imagine que n'importe quel bon gestionnaire en fera l'examen chaque jour, parce que cela exigera que vous soyez très bien informé. Laissez-moi vous donner un exemple. En 1982, un emprunt de 40 millions de dollars a été effectué par l'intermédiaire de la Municipal Finance Authority pour construire la ville de Tumbler Ridge, site d'une mine de charbon dans le nord de la Colombie-Britannique. Il est rapidement devenu apparent que la ville deviendrait une ville fantôme, parce qu'elle était construite sur une hypothèse de prix mondial du charbon qui était erronée. Il est intéressant de voir ce que vous pouvez faire lorsque vous avez des données statistiques et de l'information fiables. Nous sommes allés voir sur place

The \$40 million was financed at 17 per cent for four years; we then rolled it over at 12 per cent, then rolled it over at 7 per cent, and again at 5 per cent. We got Tumbler Ridge talked into paying double payments on their debt, and the day the mine did close, they were debt free.

That is the kind of thing you can do with this instrument. It is not just a matter of borrowing money; it is having a scope that is reliable on the financial affairs of all the partners. Before they run into trouble, you can do something about it. I think it is very healthy and it encourages transparency, democracy and people running for the right reason.

**The Chairman:** You stated that there is not a nation-wide municipal authority. It is broken down into municipalities. Recognizing how the federal government has planned all of this process, do you consider that it will work nationally?

**Mr. Craven:** Yes.

**The Chairman:** Do you believe that Aboriginal people on the East Coast, or in the East, will be attracted to work with the scheme that is being proposed in the bill?

**Mr. Craven:** I think that financing millions of dollars at 4.75 per cent fixed for ten years would even attract someone from as far away as Yugoslavia. The other really good part about this is that it is owned and operated by the participants.

I cannot think of a better way to screen people who wish to borrow money than to have the screening done by the people who would have to help pick up the tab if there was a default. That is an extremely powerful credit mechanism, and it has worked very well for us. The fact that we are our own guarantee is compelling, and it also attracts people because they no longer feel there is some kind of hierarchical process that needs to be gone through.

It will also help financial situations, because there will be a degree of certification with reliable data, reliability audits, reliable financial practices. I believe everyone, when they understand the simplicity of the idea, will join wherever they are. I would not be surprised if there were further derivatives of this idea. What we really need to do now, though, is about four or five good bond issues at competitive prices; we need to narrow the spread down to the point where we are right on the heels of the City of London, which has a single "A" rating credit in Ontario, and demonstrate to the world what can be done.

immédiatement et avons constaté qu'il y aurait du charbon pendant 15 ans, alors ce ne serait pas un problème, mais dès 1985 ou 1986, nous leur disions : « Nous sommes inquiets à propos de cette histoire. La province nous a placés dans une position très difficile ». Les 40 millions de dollars ont été financés à 17 p. 100 pendant quatre ans; puis à 12 p. 100, puis à 7 p. 100 et enfin, à 5 p. 100. Nous avons convaincu Tumbler Ridge de doubler ses paiements sur sa dette et le jour où la mine a fermé ses portes, la dette était effacée.

C'est le genre de choses que vous pouvez faire avec cet instrument. Ce n'est pas uniquement une question d'emprunter de l'argent; c'est d'avoir une vision fiable de la situation financière de tous les partenaires. Vous pouvez intervenir avant que les partenaires éprouvent des difficultés. Je pense que c'est très sain et que cela encourage la transparence, la démocratie et les gens qui présentent leur candidature pour la bonne raison.

**Le président :** Vous avez affirmé qu'il n'y avait pas d'administration municipale à l'échelle nationale. Le pays est divisé en municipalités. Reconnaisant comment le gouvernement fédéral a planifié tout ce processus, croyez-vous que cela fonctionnera à l'échelle nationale?

**M. Craven :** Oui

**Le président :** Croyez-vous que les peuples autochtones de la côte est, ou dans l'Est, seront intéressés à travailler avec le régime qui est proposé dans le projet de loi?

**M. Craven :** Je pense que l'idée de financer des millions de dollars à un taux de 4,75 p. 100 pour un terme fixe de 10 ans attirerait même quelqu'un qui vient d'aussi loin que de la Yougoslavie. L'autre élément vraiment intéressant dans tout cela, c'est que le tout appartient aux participants et c'est eux qui l'exploitent.

Je ne peux penser à une meilleure façon de filtrer les gens qui désirent emprunter de l'argent que de les faire filtrer par des gens qui auront à ramasser les pots cassés si jamais il y avait défaut de paiement. Il s'agit d'un mécanisme de crédit extrêmement puissant et cela a très bien fonctionné dans notre cas. Le fait que nous assurions notre propre cautionnement est convaincant et les gens sont également attirés par le fait qu'à leurs yeux, il n'est plus nécessaire de passer par un quelconque processus hiérarchique.

Cela aidera également les situations financières, parce qu'il y aura un degré de certification fondé sur des données fiables, des vérifications de fiabilité et des pratiques financières fiables. Je pense que n'importe qui, lorsqu'il comprendra la simplicité de l'idée, viendra se joindre au groupe, peu importe d'où il vient. Je ne serais pas étonné qu'il y ait d'autres ramifications à cette idée. Cependant, ce que nous devons réussir à faire, c'est environ quatre ou cinq bonnes émissions d'obligations à des prix concurrentiels; nous devons réduire l'écart jusqu'à ce que nous soyons sur les talons de la ville de London, qui a une cote de crédit « A » en Ontario, et démontrer ainsi au monde ce que l'on peut faire.



We should look at this idea with the Europeans. I have many friends in the European investment banking business and I have taken them sea kayaking for weeks at a time on the West Coast. They are very excited about the First Aboriginal Credit and there is great demand out of places like Germany, the Netherlands and France for ethical investments that are sound, and that is something that adds to the greater community. You will see a lot of activity once we do a few issues. The pioneers have to prove it out.

**Senator Léger:** We are pleading for Bill C-20 presently; that is why you are here; but you are all doing it already. Is that right?

**Mr. Craven:** We are demonstrating that it can be done in British Columbia, but if we were not extremely patient men and women we would not be in this business to start with.

**Senator Léger:** You are living it already and we have to find what is wrong in it. They have a hard time to say what is wrong.

**The Chairman:** I have a question to do with whether all the bodies that have been created are really all necessary. What is there in B.C. in your experience that is analogous to each of these bodies: the financial tax commission, the financial management board and then of course the financial authority? When you look at the legislation, particularly the tax commission and the management boards, they are really creations of the federal government as Governor in Council appointments. These are high level appointments. You give the impression that these are important functional bodies; in reality what is there in B.C., in your opinion, that made the federal government believe you had to go to this extent in order to have a regime that is successful?

**Mr. Craven:** I must admit that it was partly our advice that any credit that you expect an investment banker to sell to his clients has to have certain characteristics. There were a great number of unknowns related to the quality of the eligibility of a person to borrow money in different First Nations. This legislation standardizes things and makes it clear to an investment banker and his customers, and to the credit rating agencies, that there are certain controls here and that everything that everyone threw up in the air as being a problem about First Nations' credit has been dealt with. The good news is that it is not being imposed by a hierarchical third or fourth level of government; it is a creation of the people who are doing the borrowing.

That is far healthier. That is why the municipal finance authority worked so well; it is completely disconnected from the province. We have not one provincial member on our board. We make our own decisions, we go to market when we want to, and we decide whether we are going to use swaps or derivatives when

Nous devrions examiner cette idée avec les Européens. Je compte de nombreux amis dans les services bancaires d'investissement en Europe et je les ai amenés faire du kayak de mer pendant des semaines sur la côte ouest. Ils sont très enthousiasmés par la First Aboriginal Credit et il y a une forte demande dans des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la France pour des investissements éthiques qui sont solides, et c'est quelque chose qui ajoute à la collectivité plus vaste. Vous allez voir une grande d'activité une fois que nous aurons procédé à quelques émissions. Les pionniers doivent prouver que le système est bon.

**Le sénateur Léger :** Nous traitons du projet de loi C-20 à l'heure actuelle; c'est la raison pour laquelle vous êtes ici; mais vous faites déjà tout cela, n'est-ce pas?

**M. Craven :** Nous faisons la démonstration que cela peut être fait en Colombie-Britannique, mais si nous n'étions pas des hommes et des femmes extrêmement patients, nous ne serions pas dans ce genre d'entreprise pour commencer.

**Le sénateur Léger :** Vous le vivez déjà et nous devons trouver ce qui ne va pas dans ce système. Ils ont beaucoup de mal à dire ce qui est mal.

**Le président :** J'aimerais savoir si tous les organismes qui ont été créés sont vraiment nécessaires. D'après votre expérience, qu'y a-t-il en Colombie-Britannique qui soit analogue à chacun des organismes : la Commission de la fiscalité, le Conseil de gestion financière et, évidemment, l'Administration financière? Lorsque vous regardez dans la législation, et particulièrement la Commission de la fiscalité et les Conseils de gestion, il s'agit vraiment de créations du gouvernement fédéral par suite d'une nomination par le gouverneur en conseil. Ce sont des nominations de haut niveau. Vous donnez l'impression qu'il s'agit d'organismes fonctionnels importants; en réalité, qu'y a-t-il en Colombie-Britannique, à votre avis, qui a amené le gouvernement fédéral à croire qu'il faut aller aussi loin pour obtenir un régime qui aura du succès?

**M. Craven :** Je dois reconnaître que c'était en partie notre conseil que tout crédit que vous vous attendez à ce qu'un preneur ferme vende à ses clients doit comporter certaines caractéristiques. Il y avait un grand nombre d'inconnues liées à la qualité de l'admissibilité d'une personne à emprunter de l'argent dans les différentes Premières nations. Cette loi normalise les choses et indique clairement au preneur ferme, à ses clients et à l'Agence d'évaluation du crédit qu'il y a certains contrôles ici et que tous les racontars qui circulent concernant le crédit des Premières nations n'ont plus de fondement. La bonne nouvelle, c'est que cela n'est pas imposé par un troisième ou quatrième niveau de gouvernement; c'est une création des gens mêmes qui font les emprunts.

C'est quelque chose de beaucoup plus sain. C'est la raison pour laquelle la Municipal Finance Authority a si bien fonctionné; elle est complètement séparée de la province. Nous n'avons pas un seul député qui siège sur notre conseil d'administration. Nous prenons nos propres décisions, nous allons sur le marché quand

we want to. If we want to go to Europe, we do that too, and we live or die by the sword.

That particular attention to detail, when it is your responsibility and not that of the federal or provincial government, sharpens the wits. We used to have a levy to pay for our operation which we sent out on a tax notice. We are completely off the tax notice now; instead we have a \$600,000 dividend. We are making money with the concept that was created originally to save us money. We are making money with it partly because our benefits are returned to us. That is superior to being policed by outsiders.

**The Chairman:** In reviewing the bill in detail, I noticed that the tax commission and the financial management board require Governor-in-Council appointments. You therefore get the general impression that, because these are decisions made by the minister in cabinet, all the appointments to the boards are going to be decision appointments from the very highest level of the federal government. You get the impression that the tax commission and the management board are very important, but really, in the scheme of things, the financial management authority is the body that likely has the most power and most significant role in the entire scheme. Yet the appointments to the boards are not going to be Governor-in-Council appointments; they are going to be appointments by the borrowing members. It gives you the impression of, "Why not?" If this body is so important, why was the Governor-in-Council not also involved in appointing these persons to the board? Would you like to comment on that?

**Mr. Craven:** I do not have a lot of information on how the legislation developed. can tell you that it has been addressed.

**The Chairman:** Now we will know what you must say.

**Mr. Craven:** I think Deanna is concerned that I have misunderstood the question.

**The Chairman:** The question is this: The government is setting up this scheme of taxation and moneys, and they have all these big bodies that are created by the federal government and they make the appointments. Yet, in the end, it comes down to the financial management authority. I have seen you in your office; there are just a few people in your office, but ultimately you will be driving the thing and making it all work. Your board is chosen by the contributing members. Do you just want to say something about how that scheme works, and will work?

**Ms. Hamilton:** Basically, it is the same as the Municipal Finance Authority of B.C., in that the people who have their necks on the line for the borrowing, jointly and severally, are the people who take the control and who are then able to make the decisions to make sure that this thing is properly balanced and

nous le voulons et nous décidons de recourir à un accord de crédit réciproque ou à un instrument dérivé lorsque nous le voulons. Si nous voulons aller en Europe, nous le faisons et nous vivons ou périrons par l'épée.

Cette attention particulière au détail, lorsque c'est votre responsabilité et non pas celle du gouvernement fédéral ou provincial, aiguise l'esprit. Nous avons l'habitude d'exiger un droit pour payer nos activités que nous faisons parvenir sur un avis de cotisation. Nous avons maintenant complètement laissé tomber l'avis de cotisation; nous avons plutôt un dividende de 600 000 \$. Nous faisons de l'argent avec le concept qui initialement a été créé pour nous faire économiser de l'argent. Si nous faisons de l'argent, c'est en partie à cause du fait que nos profits nous sont retournés. Cela est beaucoup mieux que le fait d'être contrôlé par des gens de l'extérieur.

**Le président :** En examinant le projet de loi en détail, j'ai constaté que la Commission de la fiscalité et le Conseil de gestion financière exigent tous deux des nominations par le gouverneur en conseil. Vous avez alors l'impression générale que, parce que ce sont des décisions prises par le ministre, toutes les nominations sur les conseils seront des nominations au plus haut niveau du gouvernement fédéral. Vous avez l'impression que la Commission de la fiscalité et le Conseil de gestion sont très importants, mais en réalité, dans l'ordre des choses, c'est l'Administration financière qui est l'organisme qui a vraisemblablement le plus de pouvoir et qui a le rôle le plus important dans tout cela. Pourtant, les nominations au conseil ne seront pas des nominations par le gouverneur en conseil; il s'agira plutôt de nominations par les membres emprunteurs. Cela vous donne l'impression de « pourquoi pas? » Si cet organisme est si important, pourquoi le gouverneur en conseil n'a-t-il pas également son mot à dire dans la nomination des personnes siégeant au conseil? Auriez-vous des observations à ce sujet?

**M. Craven :** Je n'ai pas beaucoup d'information sur la façon dont la législation a été élaborée. Je peux vous dire que cette question a été traitée.

**Le président :** Nous allons maintenant savoir ce que vous devez répondre.

**M. Craven :** Deanna pense que j'ai mal compris la question.

**Le président :** La question est la suivante : le gouvernement a élaboré ce système de fiscalité et d'argent et tous ces grands organismes ont été créés par le gouvernement fédéral et il fait des nominations. Pourtant, en bout de ligne, on en arrive à l'administration financière. Je vous ai vu dans votre bureau; il n'y a que quelques personnes dans votre bureau, mais vous avez piloté la chose et fait en sorte que tout fonctionne. Votre conseil est choisi par les membres contribuants. Voulez-vous juste dire quelque chose sur la façon dont ce système fonctionne et fonctionnera?

**Mme Hamilton :** Fondamentalement, c'est la même chose que la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique, en ce sens que les gens qui ont la tête sur le billot pour l'emprunt, conjointement et à plusieurs, sont les gens qui prennent le contrôle et qui sont alors capables de prendre des décisions pour s'assurer



that the bonds that are going to be issued are good-quality bonds. It is really important that it be the people who have that authority to do that. If you put in Governor-in-Council, for instance, you would have somebody at arm's length trying to govern, just like it is now for First Nations communities. You are governed out of Ottawa at arm's length and they do not know what it takes to implement this on the ground and to do the checks and balances to make it work.

**The Chairman:** Do you have confidence in yourself, in your board of directors, that you could eventually get First Nations involved as contributing members from the whole of our big country?

**Ms. Hamilton:** Yes, I do. As Mr. Craven says, the advantages are so great that they definitely will be able to come in to be able to take advantage of this. The good news in all of this is that other lending institutions do not want to put in infrastructure. It is difficult for a bank or a third party to come in and take out the pipes in the ground and have a value on it. By putting in the infrastructure, communities can then attract economic development, et cetera, and then the banks and the other lending institutions come along and they put what is on top of the ground, so it makes for a very good partnership.

**Mr. Craven:** Just to emphasize to that, 45 First Nations have voluntarily joined our investment pool, and they come from all across Canada. They simply send us their money to invest. That is an astounding phenomenon, sending money to a group in British Columbia to invest. They get good returns, and we celebrate all of our success. The link between easy access to the bond market and long-term capital financing and low cost is really profound. Moreover, if you are scrimping and borrowing for short periods of time on a sewer and water system, you are actually not making very good use of your money either.

Engineers love to do a comprehensive system to ensure that pipes are sized the right way so that it is not necessary to lay parallel pipes when the system gets bigger. By looping the system, they take into account the possibility of a main breaking in one place, and yet having it open in another, and so on. To accomplish those ends, you need long-term financing over 25 years.

The value of the land goes up because the servicing is there. Hence the assessment goes up. Hence the tax collections go up. Hence the attractiveness of the place for other developers increases. Before sewer and water went in in British Columbia, before the BCMFA, there was big-town Vancouver and big-town Victoria, and then there were the little tiny villages in the rest of the province. Now there is little difference between Northern

que les choses sont bien équilibrées et que les obligations qui seront émises seront des obligations de bonne qualité. Il est vraiment important que ce soit les gens qui aient l'autorité de faire cela. Si vous faites intervenir le gouverneur en conseil, par exemple, vous auriez quelqu'un qui est indépendant qui essaie de diriger, exactement comme c'est le cas à l'heure actuelle avec les collectivités des Premières nations. Vous êtes dirigés depuis Ottawa de manière indépendante et ils ne savent pas ce qu'il faut faire pour mettre cela en œuvre sur le terrain et pour mettre les freins et contrepoids nécessaires au bon fonctionnement du système.

**Le président :** Avez-vous confiance, vous-mêmes, votre conseil de direction, que vous allez finir par faire participer les Premières nations de l'ensemble de notre grand pays comme membres contributeurs.

**Mme Hamilton :** Oui, j'ai confiance. Comme l'a dit M. Craven, les avantages sont tellement importants qu'il est certain qu'ils vont se joindre à nous pour en profiter. La bonne nouvelle dans tout cela, c'est que les autres établissements prêteurs ne veulent pas s'occuper d'infrastructure. Il est difficile pour une banque ou une tierce partie de venir reprendre les tuyaux dans le sol et d'en obtenir une valeur intéressante en échange. En installant les infrastructures, les collectivités peuvent alors attirer le développement économique, et cetera, et ensuite, les banques et les autres établissements prêteurs viendront pour financer ce qui est construit au-dessus du sol; on obtient alors un très bon partenariat.

**M. Craven :** Juste pour renchérir, 45 Premières nations ont adhéré volontairement à notre fonds commun de placement et elles viennent de partout au Canada. Elles nous ont tout simplement fait parvenir leur argent pour l'investir. Il s'agit d'un phénomène ahurissant, envoyer de l'argent à un groupe en Colombie-Britannique pour investir. Ils obtiennent un bon rendement et nous sommes heureux de tous nos succès. Le lien entre l'accès facile au marché des obligations et le financement d'immobilisations à long terme et les coûts peu élevés est vraiment profond. De plus, si vous essayez d'économiser sur tout et d'emprunter pour une courte période de temps pour un système d'égout ou d'aqueduc, vous ne faites pas un très bon usage de votre argent non plus.

Les ingénieurs aiment concevoir un système complet pour s'assurer que les tuyaux ont la taille appropriée de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'installer des tuyaux en parallèle lorsque le système croît. En réalisant des circuits dans le système, ils tiennent compte de la possibilité d'une rupture d'une conduite principale à un endroit et de pouvoir quand même l'ouvrir ailleurs, et ainsi de suite. Pour parvenir à ces fins, vous avez besoin d'un financement à long terme, sur une période de 25 ans.

La valeur de la terre augmente parce que les services sont là et l'évaluation grimpe. D'où le fait que les impôts fonciers augmentent. D'où le fait que l'attrait de l'endroit pour d'autres développeurs augmente. Avant que les égouts et les aqueducs soient construits en Colombie-Britannique, avant la création de la BCMFA, il y avait la grande ville de Vancouver et la grande ville de Victoria, après, il y avait les petits villages du reste de la



British Columbia and Southern British Columbia. The same services are there, and the same hospitals, and it is all because of water and sewer. A lot of it is because the value of the land has risen because of the servicing

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Craven.

We will now hear from Mr. Ronald Jamieson of the Bank of Montreal.

Good evening, Mr. Jamieson, welcome to our committee. Perhaps you would begin by identifying yourself and stating how your work is associated with or could possibly have an effect on the bill.

**Mr. Ronald Jamieson, Senior Vice-President, Aboriginal Banking, Bank of Montreal:** Thank you, Mr. Chairman, and members of the committee. It is once again a great pleasure to have an opportunity to meet with you and share a dialogue on this very important piece of legislation.

Mr. Chairman, I am the Senior Vice-President of Aboriginal Banking for BMO Financial Group. I have national responsibility for our entire relationship with Aboriginal people, and I would like to talk about that and the importance of it to us.

I also am Mohawk. I live, still, on the Six Nations Reserve in Southern Ontario. I commute back and forth to Toronto when there is little snow; otherwise I work from home.

BMO Financial Group was the first bank off the mark in setting up relationships with Aboriginal people and communities in Canada. This has allowed me to visit over 400 reserves in this country. Consequently, I have a great deal of experience in lending to Aboriginal people, to corporate entities and to communities directly. I want to share with you what has happened, just for a few minutes, because I think it bears on the discussion that is before you.

Over a period of almost 13 years we have, as an institution, gone from a relatively minor relationship with Aboriginal communities to one today that is \$1.4 billion. That is our relationship on a coast-to-coast basis. Even on the scale of any of the major banks, that is a big number. I can tell you that we have done all sorts of financing as part of that portfolio. I am directly responsible for it, and its activity and its growth, and for policing the repayment of loans, and, in fact, in just solidifying our ongoing relationship — and we prefer to call it a partnership — with Aboriginal communities, whether that is by opening new branches or by taking Aboriginal people into the bank in various capacities. I take that as a personal responsibility, even though hiring is not something I do on a day-to-day basis.

I can tell you that the Bank of Montreal has an enviable track record as an institution on the entire North American continent for its portfolio and the quality of its credit. It is very important to

province. Maintenant, il y a peu de différence entre le nord et le sud de la Colombie-Britannique. On y retrouve les mêmes services, et les mêmes hôpitaux, et tout cela est dû au fait que nous avons un approvisionnement en eau et des égouts. Une bonne partie de cela est due au fait que la valeur de la terre a augmenté à cause de la présence des services.

**Le président :** Merci beaucoup, monsieur Craven.

Nous allons maintenant entendre M. Ronald Jamieson de la Banque de Montréal.

Bonsoir, monsieur Jamieson, bienvenue devant notre comité. Peut-être pourriez-vous vous présenter et nous dire comment votre travail est lié au projet de loi ou pourrait avoir un effet sur ce dernier.

**M. Ronald Jamieson, vice-président principal, Services bancaires aux Autochtones, Banque de Montréal :** Merci, monsieur le président et membres du comité. C'est encore une fois un grand plaisir que d'avoir l'occasion de vous rencontrer et de partager des points de vue sur ce texte de loi très important.

Monsieur le président, je suis vice-président principal, Services bancaires aux Autochtones du Groupe financier BMO. J'ai la responsabilité de notre relation avec les peuples autochtones à l'échelle nationale et j'aimerais vous en parler et vous parler de l'importance de cette question pour notre groupe.

Je suis également Mohawk. Je vis toujours sur la réserve Six Nations dans le sud de l'Ontario. Je fais la navette entre la réserve et Toronto lorsqu'il y a peu de neige; autrement, je travaille à la maison.

Le Groupe financier BMO a été la première banque à établir des relations avec les peuples et les collectivités autochtones au Canada. Cela m'a permis de visiter plus de 400 réserves au pays. Par conséquent, j'ai beaucoup d'expérience dans les prêts directement aux peuples autochtones, aux entreprises et aux collectivités. Je veux parler de cela avec vous pendant quelques minutes, parce que je pense que cela est lié à vos discussions.

Sur une période de presque 13 ans, notre établissement est passé d'une relation relativement mineure avec les collectivités autochtones à des engagements qui s'élèvent aujourd'hui à 1,4 milliard de dollars. C'est notre relation d'un océan à l'autre. Même à l'échelle de n'importe quelle des grandes banques, c'est un chiffre important. Je peux vous dire que nous avons fait toutes sortes de financement dans le cadre de ce portefeuille. Je suis directement responsable de ce portefeuille, de son activité et de sa croissance, et de veiller au remboursement des emprunts, et, en fait, du renforcement de notre relation continue — et nous préférons l'appeler partenariat — avec les collectivités autochtones, que ce soit par l'ouverture de nouvelles succursales ou en employant des Autochtones dans la banque dans divers postes. Je considère cela comme une responsabilité personnelle bien que l'embauche de personnel ne soit pas quelque chose que je fais sur une base quotidienne.

Je peux vous dire que la Banque de Montréal a un dossier enviable, en tant qu'établissement, dans toute l'Amérique du Nord, en ce qui a trait à son portefeuille et à la qualité de son

BMO Financial that we maintain that. I can also tell you that within the Aboriginal portfolio with BMO Financial Group our credit losses — and all lending institutions have losses — are less than half in Aboriginal banking than they are in any other line of business. It is a stellar track record.

People used to say to me years ago, "Why do you want to do business with Aboriginal communities? There is no security there. In fact, they are not going to pay you, and what will you do about it?" That sort of argument just does not hold water at all, and over the past 13 years we have proven that to a great many people.

I had the great pleasure a number of years ago of speaking to the Municipal Finance Authority of British Columbia, when Mr. Craven was still there. Perhaps he recalls that.

**Mr. Craven:** That was when I was young.

**Mr. Jamieson:** I am only 28 myself. I just look older because I have travelled a great deal.

**Mr. Craven:** I almost lost my job. They wanted to hire you instead of me.

**Mr. Jamieson:** Pursuing this work has been an invaluable lesson for me, both personally and from a business point of view in building this business and building this relationship. How else would a Mohawk from Southern Ontario get to go to 400 reserves and see and experience the things that I have been able to?

Housing is one of our most important programs. Our housing program lends money directly to individuals who live on reserves, with no INAC involvement, no CMHC involvement and no other outside involvement. We lend the money directly, and have done so on more than 20 reserves; but there is much more work to be done. We have never had a foreclosure; in fact, we have had very few arrears in that portfolio. My brethren in BMO Financial Group in the mortgage portfolio would only wish to have that track record. It is truly stellar.

You might think that my coming to you in support of this very important legislation would seem to be putting myself out of work. Really, it will not. Banks are fully secured lenders, typically. Our terms are typically short term. In fact, we do not like to go much beyond five years. There are instances in Canada with very important customers where we have gone beyond 10, and even as high as 15 years, but we do not like it; and because we do not like it, we charge a premium for it.

What Mr. Craven was saying earlier about the preferred rates of a massive borrowing are right on. I could not say it better than Mr. Craven has said it, so I will not attempt to. He has really nailed it. We see First Nations coming to us ad infinitum in the future. For the large-scale financings, the tens of millions of dollars, if banks did it they would then turn around and syndicate

crédit. Et le Groupe financier BMO considère qu'il est très important de maintenir ce dossier. Je peux vous dire qu'au sein du portefeuille des services aux Autochtones du Groupe, nos pertes sur prêt — et toutes les institutions prêteuses ont des pertes — sont inférieures à la moitié des pertes que nous avons dans d'autres types d'activités. Il s'agit d'un dossier absolument remarquable.

Il y a des années, les gens avaient l'habitude de me dire : « Pourquoi voulez-vous faire des affaires avec les collectivités autochtones? Il n'y a pas de sécurité dans cela. En fait, ils ne vont pas vous payer et qu'allez-vous faire alors? » Ce genre d'argument ne tient tout simplement pas la route et au cours des 13 dernières années, nous l'avons prouvé à un grand nombre de personnes.

Il y a plusieurs années, j'ai eu le plaisir de prendre la parole devant la Municipal Finance Authority de Colombie-Britannique, lorsque M. Craven travaillait pour cet organisme. Peut-être s'en rappelle-t-il?

**M. Craven :** C'était à l'époque où j'étais jeune.

**M. Jamieson :** Je n'avais moi-même que 28 ans. J'ai juste l'air un peu plus vieux parce que j'ai beaucoup voyagé.

**M. Craven :** J'ai failli perdre mon emploi. On voulait me remplacer par vous.

**M. Jamieson :** Réaliser ce travail a été une leçon précieuse pour moi, tant au plan personnel qu'au plan des affaires, construire cette entreprise et construire cette relation. De quelle autre façon un Mohawk du sud de l'Ontario pouvait-il espérer visiter 400 réserves et voir tout ce que j'ai vu et faire l'expérience de toutes ces choses?

Le logement est l'un de nos plus importants programmes. Notre programme du logement consiste à faire des prêts directement aux particuliers qui vivent sur une réserve, sans la participation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ni de la SCHL ou d'autres intervenants. Nous prêtons l'argent directement, et ce, dans plus de 20 réserves; mais il y a tant de travail à faire. Nous n'avons jamais eu de conclusion; en fait, nous avons eu très peu d'arriérés avec ce programme. Mon confrère qui travaille à BMO Groupe financier dans la section des prêts hypothécaires aimerait bien avoir ce rendement. C'est toute une performance.

Vous allez peut-être penser que le fait de venir ici parler en faveur de cette très importante législation équivalait pour moi à m'enlever mon travail. Mais ce ne sera pas le cas. Les banques font des prêts sur des garanties. Habituellement, nous consentons des prêts à court terme. En fait, nous n'aimons pas aller au-delà de cinq ans. Il y a des exemples au Canada où l'on a prêté à des clients très importants pour une période de 10 ans et même de 15 ans, mais nous n'aimons pas cette pratique; et puisque nous n'aimons pas cela, nous chargeons une prime pour le faire.

Ce qu'a dit M. Craven au sujet des taux préférentiels pour les gros emprunts est exact. Je ne saurais mieux dire, alors je n'essaierai pas. Il a vraiment mis le doigt dessus. Nous pensons que les peuples des Premières nations feront toujours appel à nous. Dans le cas du financement à grande échelle, de dizaines de millions de dollars, les banques devraient former des consortiums

to diversify their risk among other banks. That is how we operate. Typically, we syndicate anything over \$50 million among other banks. However, for the very large borrowings, this legislation would provide First Nations communities with a real opportunity to put the infrastructure in place that would then attract commercial opportunities and economic development opportunities to those communities. They could then come to us and borrow some money to put the things that go on the ground, as opposed to under the ground.

Let me put before you a very real example of how this authority would be of benefit. There has been much talk about the proposed Mackenzie Valley pipeline, which is a multi-billion dollar opportunity. I believe sooner or later it will happen. No Canadian bank could finance that. In fact, not all the major banks in Canada put together could finance that. It would absolutely require a bond financing. In fact, all the banks in North America would be needed to syndicate the amount of money required. Even the very large U.S. banks, such as Citibank and Bank of America, could not do it alone. They would be going also to the bond market. That is what this legislation contemplates.

Let me point out several minor concerns that I have, although not with the legislation itself. For the record, I am strongly in support of this bill. However, it must be optional for First Nations people to join or not join. I have read that in the documents and I am comfortable with it, but I want to say for the record that it is absolutely critical that it be optional. Second, it must never remove the fiduciary obligation of the federal government to Aboriginal people in Canada. It must never intercede in that. That is critical to me.

Those are the two caveats that I would have, and only those. In every other way, I feel the bill is overdue.

I would also like to say to the committee that if the politicians here in Ottawa are looking for unanimous support from First Nations people or Aboriginal people in Canada for this legislation, it will never, ever happen. The divergence within Aboriginal communities in Canada is great, just as it is in any large population base, particularly when you spread it over that amount of geography. The issues, concerns and people are different. The cultures are different. Yes, there are some similarities, but there are some great differences.

Unanimous, 100 per cent agreement will never occur. However, once this legislation is enacted and these institutions are a going concern, I think you will see many previous naysayers and others cheering, because this is long overdue.

With those short comments, I would be pleased to take any questions you might have.

financiers afin de diversifier leurs risques et de les partager avec d'autres banques. C'est de cette manière que nous fonctionnons. Habituellement, nous formons un syndicat financier avec d'autres banques pour les sommes supérieures à 50 millions de dollars. Pour les gros emprunts, la législation permettrait aux communautés des Premières nations de mettre l'infrastructure en place afin de pouvoir profiter des possibilités commerciales et de développement économique. Les peuples des Premières nations pourraient nous emprunter de l'argent pour des bâtiments, plutôt que pour des choses souterraines.

Permettez-moi de vous illustrer par un exemple très concret la manière dont cette loi serait avantageuse. On a beaucoup parlé du projet de pipeline de la vallée du Mackenzie, un projet de plusieurs milliards de dollars. Je crois qu'il sera réalisé tôt ou tard. Aucune banque canadienne ne peut financer ce projet. En fait, même si toutes les banques principales du Canada se mettaient ensemble, elles ne pourraient le faire. Il faudrait absolument un financement par obligations. En fait, toutes les banques de l'Amérique du Nord devraient former un consortium si elles veulent financer le montant nécessaire. Même les très grandes banques américaines, comme Citybank et Bank of America, ne pourraient le faire seules. Elles devraient également fournir un financement par obligations. Et c'est l'objet de la loi.

Permettez-moi maintenant de vous faire part de certaines préoccupations mineures, même si elles ne portent pas sur la loi en tant que telle. Je veux tout d'abord dire que j'appuie fortement ce projet de loi. Cependant, les Premières nations devraient avoir le choix de participer ou non. J'ai lu le document, et cela me convient, mais je veux dire pour le compte rendu qu'il est absolument essentiel que la participation soit optionnelle. Deuxièmement, il ne faudrait jamais retirer l'obligation fiduciaire qu'a le gouvernement fédéral à l'endroit des Autochtones du Canada. Il ne faudrait jamais toucher à cela. C'est essentiel, selon moi.

Voilà les deux mises en garde que je voulais faire. Pour ce qui est du reste, je crois que le projet de loi est fort attendu.

J'aimerais également dire au comité que si les politiciens ici à Ottawa veulent obtenir l'appui unanime des peuples des Premières nations ou des Autochtones du Canada en faveur de cette législation, ils ne l'obtiendront jamais. La divergence d'opinions qui existe au sein des communautés autochtones du Canada est énorme, comme dans toute population, particulièrement lorsque cette population est répartie sur un grand territoire. Les questions, les préoccupations et les gens sont différents. Les cultures sont différentes. Il y a bien sûr des similarités, mais il y a également de grandes différences.

Il n'y aura jamais d'accord à 100 p. 100 unanime. Cependant, lorsque cette législation sera promulguée et que ces établissements seront en pleine activité, je crois que vous verrez un bon nombre de personnes qui étaient auparavant contre le projet de loi se réjouir, car il est temps qu'un projet de loi de ce genre soit adopté.

Cela met fin à mes commentaires; il me fera plaisir de répondre à vos questions.



**Senator Watt:** You raised two points of concern, the first being that it should be optional. I think it is optional now, after the cleanup that has been done on the legislation itself. You then said that the government should not be let off the hook in terms of its fiduciary responsibility. Where do you see the comfort in that area? Do you see that being done in the legislation itself, with the Indian Act kicking in if need be?

**Mr. Jamieson:** Senator Watt, as I look at the material, this is based on large-scale infrastructure financing. The government still has a fiduciary obligation to care for and nurture Aboriginal people in areas of education, health, welfare and other programs. This legislation does not impact that in any way, in my mind.

I am saying that I would never want to envision a day where a First Nations community is in trouble — I will not even begin to describe what that trouble might be — with some bureaucrat within the Department of Indian Affairs saying, “If you need money you have to talk to these people, because that is not our problem.” I do not see that in the legislation. I only wanted that read into the record, senator.

**Senator Watt:** I have one further area. Would this piece of legislation help us at the international trade level?

**Mr. Jamieson:** Yes, I believe it would, because it would put the tools in the hands of the borrowing people to strengthen their economic opportunity on the ground. That will take some time, Senator Watt, but I believe that it is going in the right direction. I have little fear that I will be out of work, though, because there are many, many communities who are not qualified to join this group.

**Senator Watt:** Perhaps we will ask you to help us out; perhaps we will have a job for you.

**Mr. Jamieson:** I hope so. Maybe I will even be retired then, senator. Who knows?

**Senator Watt:** You will be more available to us then.

**The Chairman:** The next witness is Mr. Douglas Norris.

Mr. Norris, do you have an opening statement? Perhaps you could give us your background and how that is related to the bill before us.

**Mr. Douglas A. Norris, Director General, Census and Demographic Statistics, Statistics Canada:** I am responsible at Statistics Canada for what we call the social and demographic area that includes our program on Aboriginal statistics. As the committee members may know, we have been engaged for some time in the collection of information, as part of our national statistical system, on First Nations and other Aboriginal people. There have been some issues in the past with that. The bill before you today presents us with a real opportunity in the future to strengthen and improve the kinds of statistical information available to First Nations people and, more generally, to

**Le sénateur Watt :** Vous avez soulevé deux préoccupations, la première étant que l'adhésion devrait être optionnelle. Je crois que c'est le cas actuellement, après le nettoyage effectué dans la loi en tant que telle. Vous avez dit ensuite que le gouvernement ne devrait pas être soulagé de sa responsabilité fiduciaire. Où voyez-vous la garantie dans cela? Croyez-vous qu'elle réside dans la législation, et que l'on peut recourir à la Loi sur les Indiens au besoin?

**M. Jamieson :** Sénateur Watt, comme je le constate dans le matériel, il s'agit d'un financement d'infrastructure à grande échelle. Le gouvernement a encore l'obligation fiduciaire de s'occuper des Autochtones dans le domaine de l'éducation, de la santé et du bien-être et dans d'autres programmes. Cette législation n'a pas d'effet sur cette obligation, selon moi.

Ce que je dis, c'est que je ne voudrais pas qu'un jour, une communauté des Premières nations qui éprouve des problèmes — je n'ai pas besoin de dire ce que pourraient être ces problèmes — et qu'un certain bureaucrate du ministère des Affaires indiennes dise à un Autochtone qu'il doit s'adresser à ces personnes s'il a besoin d'argent, car ce n'est pas son problème. Je ne vois pas cela dans la législation. Je voulais simplement le lire pour le compte rendu, sénateur.

**Le sénateur Watt :** J'ai une autre question. Ce document législatif nous aiderait-il en matière d'échanges internationaux?

**M. Jamieson :** Oui, je crois, car il permettrait aux personnes qui font des emprunts d'avoir les outils nécessaires pour renforcer les possibilités économiques sur le terrain. Cela prendra un certain temps, sénateur Watt, mais je crois que les choses vont dans la bonne direction. J'ai peur de perdre mon travail, car il y a beaucoup, beaucoup, de communautés qui ne sont pas qualifiées pour joindre ce groupe.

**Le sénateur Watt :** Nous vous demanderons peut-être de nous aider; nous aurons peut-être un emploi pour vous.

**M. Jamieson :** Je l'espère. Je serai peut-être même à la retraite, sénateur. Qui sait?

**Le sénateur Watt :** Vous allez être alors plus disponible pour nous.

**Le président :** Le prochain témoin est M. Douglas Norris.

Monsieur Norris, avez-vous une déclaration préliminaire à faire? Vous pourriez peut-être nous présenter vos antécédents et nous dire en quoi ils sont liés au projet de loi que nous avons devant nous.

**M. Douglas A. Norris, directeur général, Direction de la statistique démographique et du recensement, Statistique Canada :** Je suis responsable à Statistique Canada de ce que nous appelons le secteur de la statistique démographique et sociale, qui comprend notre programme de statistiques sur les Autochtones. Comme les membres du comité le savent peut-être, nous travaillons depuis un certain temps à recueillir de l'information dans le cadre de notre système statistique national au sujet des Premières nations et des autres peuples autochtones. Il y a eu des problèmes dans le passé avec cela. Le projet de loi dont nous parlons aujourd'hui nous offre vraiment l'occasion de renforcer et

Aboriginal people. On behalf of Statistics Canada, I would like to support the establishment of the First Nations statistical institute. The bill before you concerns a number of areas, but my comments today are restricted to the statistical institute, although that institute will certainly play a role in supporting the other institutes being proposed as well.

The creation of the First Nations statistical institute offers the opportunity for Statistics Canada and First Nations to work together to expand and develop more comprehensive and complete data on First Nations people.

We do, as I mentioned, collect information currently. However, the new institute presents us with opportunities that I do not think we have had before. In my own career at Statistics Canada over the past 20 years, I have seen an increasing interest on the part of First Nations to have and to use statistical information for various programs and other purposes. It is that increasing interest that presents us with the opportunities to work with this new institute to improve statistical information for all of us.

Certainly, just as other levels of government have the capacity to generate and analyze their own information, First Nations governments and organizations require information of their own in order to collect, analyze and publish the information. They need to have this capacity in order to meet their own decision-making responsibilities and accountabilities. Several years ago the Royal Commission on Aboriginal Peoples pointed to the value of statistical information; since that time I have certainly witnessed an increasing interest and desire on their part to obtain more information and to learn more about information.

One reason we have had problems in the past with collecting data on a complete basis is that often First Nations made no use of the statistical information available. That, perhaps, can be traced to a lack of statistical capacity in terms of realizing the importance of that information and how it might be used.

Certainly, since the royal commission, and particularly over the last three or four years, there has been a reversal in that situation. We have responded to that at Statistics Canada by mounting a modest statistical training program for Aboriginal people to help better explain the possible uses of statistical data. As a matter of fact, that program is currently oversubscribed, even though we give it fairly often. That is a very modest start to building the kind of statistical capacity needed.

From the discussions I have had with the proponents of the First Nations statistical institute I understand that they will certainly take a lead role in the analysis and dissemination of statistical information to First Nations, and this would assure that the appropriate data are made available to decision makers and others.

d'améliorer le genre de renseignements statistiques disponibles pour les peuples des Premières nations et, d'une manière plus générale, les Autochtones. J'aimerais vous informer du soutien de Statistique Canada quant à la mise sur pied d'un institut de la statistique des Premières nations. Le projet de loi porte sur un certain nombre de domaines, mais je vais limiter mes commentaires aujourd'hui à l'institut de la statistique, bien que cet institut jouera certainement un rôle d'appui pour aider les autres instituts proposés.

La mise sur pied d'un institut de la statistique des Premières nations permettrait à Statistique Canada et aux Premières nations de travailler ensemble à l'élaboration de données sur les membres des Premières nations qui soient plus détaillées et plus complètes.

Actuellement, comme je l'ai mentionné, Statistique Canada recueille des données. Cependant, le nouvel institut nous permettrait de faire des choses que nous n'avons jamais pu faire avant. Tout au long de ma carrière à Statistique Canada, depuis 20 ans, j'ai remarqué que les Premières nations veulent de plus en plus détenir et utiliser des renseignements statistiques pour divers programmes et pour d'autres fins. C'est cet intérêt croissant qui nous offre l'occasion de travailler avec ce nouvel institut pour améliorer les statistiques afin que nous en bénéficions tous.

Tout comme les autres niveaux de gouvernement qui possèdent la capacité de produire et d'analyser leurs propres renseignements statistiques, les gouvernements et autres organismes des Premières nations doivent avoir des renseignements qui leur sont propres afin de recueillir, d'analyser et de publier leurs propres données. Ils doivent posséder une telle capacité afin de satisfaire leurs propres responsabilités et imputabilités en matière de prise de décision. Voilà plusieurs années, la Commission royale sur les peuples autochtones avait insisté sur la valeur des renseignements statistiques; depuis ce temps, j'ai remarqué que ces peuples ont démontré beaucoup plus d'intérêt pour de tels renseignements et pour apprendre à partir de ces données.

L'une des raisons qui explique que nous avons eu des problèmes par le passé dans la collecte de données complètes, c'est que bien souvent, les statistiques n'étaient pas utilisées par les membres des Premières nations. Cela peut s'expliquer par un manque de capacité statistique empêchant ces personnes de réaliser l'importance des statistiques et de leur utilisation.

Depuis le rapport de la commission royale, et particulièrement depuis trois ou quatre années, la situation s'est renversée. Nous avons réagi à cela, à Statistique Canada, en mettant sur pied un programme modeste de formation en statistique à l'intention des Autochtones afin de les aider et de leur montrer les utilisations possibles des données statistiques. En fait, les listes d'attente sont longues pour ce programme, même s'il est relativement ouvert. Il s'agit d'un départ très modeste pour développer le type de capacités statistiques nécessaires.

J'ai discuté avec les personnes qui proposent de mettre sur pied un institut de la statistique des Premières nations, et l'on m'a dit que l'institut occupera un rôle de premier plan dans la diffusion et l'analyse de renseignements statistiques sur les Premières nations, et on s'assurera que les décideurs des Premières nations disposent de données appropriées.



In addition to providing much needed statistical support to First Nations communities, the establishment of a First Nations statistical institute will have the effect of improving the amount and quality of data on First Nations that we at Statistics Canada will continue to develop and provide as part of our role in the national statistical system. I see both our work at Statistics Canada and the work of the First Nations statistical institute as being very complementary to one another.

The First Nations statistical institute should provide advice to federal departments on statistical matters pertaining to First Nations people and communities, and it is our hope that the legislation in front of you will help us better design our statistical programs to be culturally sensitive and to better capture the reality of First Nations communities.

The establishment of the First Nations statistical institute provides an excellent opportunity to build a collaborative working relationship and knowledge-transfer so that credible, nationally comparable, data is available on First Nations.

These are essential components to meet the long-term needs for First Nations responsibility in financial planning, program management, service delivery and other program delivery. In many ways I compare the First Nations statistical institute to provincial and territorial statistical agencies that have existed for some time and that are very much an integral part of the national statistical system. These organizations have mandates of their own within the provinces and territories and carry out those mandates independent of, but in collaboration with, Statistics Canada; as a result, we are better able to meet our mandate and we think we can provide support to the provincial and territorial governments in meeting their mandates. I see very much the same situation happening with the First Nations statistical institute.

Although the establishment of the First Nations statistical institute is very much a welcome initiative, it must develop as a professional, credible and sustaining institution. A First Nations statistical institute, like any modern day statistical institute, needs to gain the support and confidence not only of First Nations people but more generally of all Canadians. In order to meet this challenge, there are some prerequisites; many of those are embodied in the draft legislation. In particular, the First Nations statistical institute must place statistical activities in the context of safeguarding the confidentiality and privacy of individuals, businesses and organizations, something that is fundamental to any statistical organization.

It must be a public institution, in the sense of being transparent with aggregate data and analysis being universally available, and using confidentiality constraints similar to what we apply at Statistics Canada. It must have the ability to collect and share

La mise sur pied d'un institut des statistiques des Premières nations permettra non seulement de fournir un soutien statistique aux communautés des Premières nations, mais il aura aussi pour effet d'améliorer la quantité et la qualité des données sur les Premières nations que Statistique Canada continuera de recueillir dans le cadre du système statistique national. Pour moi, le travail de Statistique Canada et celui de l'institut des statistiques des Premières nations sont très complémentaires.

L'institut des statistiques des Premières nations devrait fournir des conseils aux ministères fédéraux sur des questions d'ordre statistique relatives aux peuples et aux communautés des Premières nations. La loi que vous avez sous les yeux aidera Statistique Canada à mieux concevoir nos programmes statistiques afin d'être plus à l'écoute de l'aspect culturel et de mieux saisir la réalité des communautés des Premières nations.

La mise sur pied d'un institut des statistiques des Premières nations offre une excellente occasion de bâtir des relations de travail collaboratives et d'exercer un transfert de savoir-faire de sorte que des renseignements fiables et comparables à l'échelle nationale seront disponibles sur les Premières nations.

Il s'agit là de composantes essentielles si l'on veut répondre aux besoins à long terme en matière de responsabilité des Premières nations quant à la planification financière, la gestion de programmes, la prestation de services et l'exécution des autres programmes. Je compare l'institut de la statistique des Premières nations avec les organismes de statistique des provinces et des territoires qui existent depuis un certain temps et qui font partie intégrante du système statistique national. Ces organismes ont des mandats propres à leur province ou territoire et mènent à bien ces mandats de manière indépendante, mais en collaboration avec Statistique Canada; il en résulte que nous sommes mieux à même de respecter notre mandat, et nous croyons que nous pouvons fournir un appui aux gouvernements des provinces et des territoires afin que ceux-ci respectent leurs mandats. Selon moi, la situation est similaire avec l'institut de la statistique des Premières nations.

Bien que la mise sur pied d'un institut de la statistique des Premières nations soit une initiative bien accueillie, son développement devrait être axé sur le professionnalisme, la crédibilité et la stabilité, comme tout institut de la statistique qui existe aujourd'hui. L'institut de la statistique des Premières nations doit obtenir le soutien et la confiance de toute la population canadienne, et non pas seulement de la population des Premières nations. Afin de relever ce défi, certains prérequis sont nécessaires, et plusieurs sont déjà compris dans le projet de loi. Plus particulièrement, un institut de la statistique des Premières nations doit s'assurer que les activités statistiques sont exercées dans un contexte de protection de la confidentialité et de la vie privée des particuliers, des entreprises et des organisations, ce qui est fondamental pour tout organisme de statistique.

Il doit être un organisme public au sens de la transparence, ayant des données agrégées et des analyses accessibles à tous, en utilisant des mesures relatives à la confidentialité semblables à celles appliquées par Statistique Canada. Il doit être en mesure de



data with federal government departments and other agencies while maintaining respect for individual privacy and confidentiality.

It must work in collaboration with Statistics Canada to avoid duplication and to provide support and guidance to activities of the national statistical system that pertain to First Nations. It must have a strong professional board of directors. It needs to have a clear business plan that recognizes the need to build a First Nations statistical institute in a gradual and sustainable manner, as capacity, professional capability and trust develop over time. Finally, it must have an adequate budget that recognizes the costs and the complexity of a modern day statistical organization.

The proposed legislation, based in large part on Statistics Canada's own Statistics Act, provides the framework to develop the First Nations statistical institute along these lines. Statistics Canada strongly supports the development of the First Nations statistical institute and we believe that such an organization can play an important role for both First Nations and the national statistical system. We at Statistics Canada are committed to sharing our experience and expertise to establish a First Nations statistical institute as a statistical focal point for First Nations data.

We believe we have much to offer, given our experience and our technical experience, and we are looking forward to working with the First Nations statistical institute once it is established. I might add that, as a result of our work over the past several years, we have already drafted a memorandum of understanding to set out the way in which we will be working with FNSI once it gets established and determines its own priorities.

We believe that the First Nations statistical institute will be a valuable contributor in building a strong First Nations statistical program and we certainly look forward to welcoming the First Nations statistical institute into the Canadian statistical family.

**Senator Stratton:** When we talk about statistics, privacy and transparency are important, because not only is it necessary to respect privacy but there must be transparency since you will be publishing. Can you give us examples? When you talk about privacy, what do you mean? When you talk about transparency, what do you mean? How do you assure people that there will indeed be privacy? How will you ensure that anything you publish is not going to cause a problem?

I know you have the answers, but I think that you need to state them on the record so that everyone around them is comfortable.

**Mr. Norris:** You show confidence in me, senator.

recueillir et de partager des données avec les ministères fédéraux et d'autres organisations tout en assurant le respect de la vie privée des particuliers et la confidentialité.

Il doit travailler en collaboration avec Statistique Canada afin d'éviter le dédoublement des activités et de fournir appui et conseils en ce qui a trait aux activités du système statistique national relatives aux Premières nations. Il doit avoir un conseil d'administration qui soit fort et fasse preuve de professionnalisme. Il doit avoir un plan d'activités qui soit clair et qui reconnaisse le besoin de bâtir un institut de la statistique des Premières nations de façon graduelle et en fonction de la stabilité, au fur et à mesure que se développeront la confiance et la crédibilité en matière de capacité et de professionnalisme. Enfin, il doit obtenir un budget adéquat qui reconnaît les coûts et la complexité d'une organisation statistique moderne.

Le projet de loi, fondé en bonne partie sur notre propre Loi sur la statistique, procure le cadre de travail nécessaire au développement d'un institut de la statistique des Premières nations en fonction de ces éléments. Statistique Canada soutient la création de l'institut de la statistique des Premières nations et croit qu'une telle organisation peut jouer un rôle important, aussi bien pour les Premières nations que pour le système statistique national. Statistique Canada s'engage à partager son expérience et son expertise afin de faire de l'institut de la statistique des Premières nations un représentant pour les données sur les Premières nations.

Nous croyons que nous avons beaucoup à offrir étant donné l'expérience et l'expertise technique que nous avons, et nous attendons avec impatience le jour où nous pourrions travailler de concert avec l'institut de la statistique des Premières nations, une fois que ce dernier aura été mis sur pied. J'ajouterai que grâce au travail que nous avons fait depuis plusieurs années, nous avons déjà tracé l'ébauche d'un mémoire au Cabinet pour établir la manière dont nous allons travailler avec l'institut de la statistique des Premières nations, une fois qu'il aura été mis sur pied et que ses priorités auront été établies.

Nous croyons que l'institut de la statistique des Premières nations sera un collaborateur de grande valeur dans le cadre de la mise en œuvre d'un solide programme statistique sur les Premières nations et Statistique Canada souhaitera la bienvenue au nouvel organisme au sein de la famille statistique canadienne.

**Le sénateur Stratton :** Quand on parle de statistique, la protection des renseignements personnels et la transparence sont importants, car il s'agit de respecter la vie privée et d'offrir une transparence, étant donné que vous publiez des documents. Pouvez-vous nous donner des exemples? Lorsque vous parlez de protection de la vie privée, que voulez-vous dire? Lorsque vous parlez de transparence, que voulez-vous dire? Comment pouvez-vous garantir qu'il y aura protection des renseignements personnels? Comment pouvez-vous garantir que tout ce que vous publierez ne causera pas de problèmes?

Je sais que vous avez les réponses à ces questions, mais je crois que vous devez les formuler pour le compte rendu afin que tout le monde soit au courant.

**M. Norris :** Vous avez confiance en moi, sénateur.

**Senator Stratton:** You would not be in your position without having the answer to those questions.

**Mr. Norris:** The privacy issue is very important. Statistics Canada, as will be the First Nations statistical institute, is governed by the Privacy Act.

Privacy really is a very important aspect of any statistical organization. It is necessary to ensure, on the one hand, that useful information is provided about Canadian society, but, on the other hand, that it is done in such a way as to safeguard the privacy of individuals — and from that come the confidentiality aspects. While a statistical agency can paint a picture of groups of people or of generalities, it needs to be very careful not to in any way disclose information about an individual. It is in that sense that we speak of privacy; and there are various methodologies that we use in making information available that actually do that.

The transparency that you refer to is important because the credibility of any statistical organization depends on the public's seeing that organization as producing information and making it available to everyone. Many debates are held, for example, on information that Statistics Canada produces. People have different views about how that information gets interpreted and what it means for various programs or policies. It is essential to a good democratic process that there be a strong, high quality database available to engage a public debate in that way. On the one hand, we want to do that, and have the transparency, but on the other hand it needs to be done in the context of carefully preserving the confidentiality of the information and not putting any individual at any kind of risk.

**Senator Stratton:** Is there a 92-year limitation on this, as there is with the census? We are having a battle in the Senate about the release of confidential information with respect to census data.

**Mr. Norris:** That is a provision with the census information in particular. That does not apply to this information.

**Senator Stratton:** There will be no time limitation on this data?

**Mr. Norris:** No.

**Senator Stratton:** Parliament can do whatever it wants in the future, fortunately or not fortunately; so there is no time limitation of 92 years or whatever. This is sacrosanct?

**Mr. Norris:** There is no time at which that privacy or confidential aspect can be breached.

**Le sénateur Stratton :** Vous n'occuperiez pas le poste que vous occupez actuellement si vous n'aviez pas les réponses à ces questions.

**M. Norris :** La question de la protection de la vie privée est très importante. Statistique Canada, tout comme le sera l'institut de la statistique des Premières nations, est régi par La loi sur la protection des renseignements personnels.

La protection des renseignements personnels est un aspect très important de tout organisme de statistique. C'est nécessaire pour permettre, d'une part, que de l'information utile soit recueillie au sujet de la société canadienne et, d'autre part, que cette information soit recueillie de manière à préserver la vie privée des individus — et la question de la confidentialité en découle. Bien qu'un organisme de statistique peut dresser un portrait de certains groupes de personnes ou un portrait général, il doit faire très attention à ne pas dévoiler des renseignements sur les individus. C'est ce que je veux dire lorsque je parle de protection de renseignements personnels; nous utilisons diverses méthodes pour rendre l'information disponible tout en protégeant les renseignements personnels.

La transparence dont vous faites état est importante, car la crédibilité de tout organisme de statistique dépend de l'image qu'elle suscite chez la population, l'image d'un organisme qui produit de l'information et qui la rend disponible à quiconque le désire. Il y a beaucoup de débats sur des sujets comme l'information que Statistique Canada produit. Il existe différents points de vue sur la manière dont l'information est interprétée et ce qu'elle signifie pour divers programmes ou politiques. Il est essentiel dans le cadre d'un bon processus démocratique qu'il y ait une base de données puissante, de haute qualité, et qui permet de susciter des débats publics à ce sujet. D'un côté, nous voulons le faire, et nous avons la transparence, mais de l'autre côté, il faut le faire tout en ayant soin de préserver la confidentialité de l'information et de protéger les individus contre tous les types de risques.

**Le sénateur Stratton :** Y a-t-il un délai prescrit de 92 ans comme pour le recensement? Nous nous battons avec le Sénat au sujet de la divulgation de renseignements confidentiels concernant les données du recensement.

**M. Norris :** C'est une disposition avec les renseignements fournis dans le recensement en particulier. Cela ne s'applique pas à ces renseignements.

**Le sénateur Stratton :** Il n'y aura pas de délai prescrit pour ces données?

**M. Norris :** Non.

**Le sénateur Stratton :** Heureusement ou malheureusement, le Parlement peut faire ce qu'il veut à l'avenir, il n'y a donc pas de délai prescrit de 92 ans ou quoi que ce soit. Est-ce sacro-saint?

**M. Norris :** Il n'y a pas de délai prescrit pour divulguer cet aspect confidentiel ou de la vie privée.



**Senator Stratton:** You talked about a strong board of directors. Who determines the board of directors and who determines whether or not the board of directors will be strong? You talked about it, so I have to ask.

**Mr. Norris:** The board of directors will be appointed by the Governor-in-Council. The criteria for that, which I have seen in draft form, point to the need to have the kinds of qualifications that essentially we look for at Statistics Canada.

The Chief Statistician of Canada will be a member of that board of directors and will provide a very useful link between Statistics Canada and the new First Nations statistical institute.

**Senator Stratton:** Anyone appointed to this board will have the appropriate strong background?

**Mr. Norris:** That is right, in order to have both the understanding and awareness of the issues facing First Nations and, on the other hand, to have the appreciation of information and how it can be used in the process.

**The Chairman:** In reading the bill, I began to understand the need for the three financial institutions the bill creates, but I did wonder how a statistics body came into the picture. Was Statistics Canada involved in any way, either in recommending or in providing the set-up, with getting the First Nations statistical institute put into the bill as kind of an add-on to the financial bodies?

**Mr. Norris:** The origin of the institute comes from First Nations themselves, recognizing the need for a statistical body to collect and disseminate the necessary kinds of information. Early on, we certainly had discussions with First Nations people about what it means to set up such an institute. They were interested in our experience, and what it provides and what it involves. While it certainly was a First Nations-driven initiative, we have been very supportive from the beginning in thinking about the institute in terms of providing advice, and providing our experience in operating a statistical institute. On our side, we have been looking forward to such an institute because, as I mentioned in my opening remarks, we really see that institute and our work as being complementary and, in fact, helping us to do a better job at what we do, while also meeting specific objectives that will come out of the need for First Nations governance.

**The Chairman:** Do you see a connection then, recognizing that this bill deals with First Nations financial institutions and in view of the fact that we are talking of infrastructure on reserve land. How is the whole matter of statistical information related to that?

**Mr. Norris:** As I believe the first witness tonight mentioned on a number of occasions, the importance of having credible information and good data is something that is very much valued in the financial area. A statistical institute can provide the technical expertise to ensure that statistical types of information are produced, made available, and displayed, just as we perform that role for Canadians at large, and as we do that for Canadian business and for Canadian federal, provincial and territorial governments. The First Nations statistical institute will have a

**Le sénateur Stratton :** Vous avez parlé d'un conseil d'administration fort. Qui se prononce sur le conseil d'administration et qui détermine si le conseil d'administration sera fort ou non? Vous en avez parlé, donc je dois demander.

**M. Norris :** Le conseil d'administration sera nommé par le gouverneur en conseil. Les paramètres pour ces nominations, que j'ai eu l'occasion de voir sous forme d'ébauche, se conformeront aux compétences recherchées par Statistique Canada.

Le statisticien en chef du Canada sera membre du conseil d'administration et assurera un lien très utile entre Statistique Canada et le nouvel Institut de la statistique des Premières nations.

**Le sénateur Stratton :** Est-ce que les personnes nommées à ce conseil auront une bonne expérience appropriée?

**M. Norris :** Oui, afin qu'elles puissent comprendre et être sensibles aux problèmes des Premières nations et apprécier les informations et la façon dont elles peuvent être utilisées au cours du processus.

**Le président :** En lisant le projet de loi, je commence à comprendre le besoin des trois institutions financières prévues par le projet de loi, il est vrai, toutefois, que je me suis demandé ce que faisait là un organisme de statistique. Est-ce que Statistique Canada a participé d'une quelconque façon, en recommandant ou en fournissant le cadre de travail, à l'inclusion de l'Institut de la statistique des Premières nations dans le projet de loi, ne serait-ce que pour l'ajouter aux institutions financières?

**M. Norris :** Ce sont les Premières nations qui ont eu l'idée de l'institut, car elles reconnaissent le besoin d'un organisme de statistique pour collecter et communiquer les types de renseignements nécessaires. Au départ, il est vrai que nous avons discuté avec les Premières nations de l'objet d'un tel institut. Elles étaient intéressées par notre expérience, ce que l'on a appris et ce que cela implique. Bien que ce soit leur initiative, nous les avons soutenu dès le début en donnant des conseils et en leur faisant part de l'expérience que nous avons acquise dans la gestion d'un institut statistique. Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, nous espérions un tel institut car nous pensons vraiment que cet institut et notre travail sont complémentaires. En fait, cela nous aidera à être plus efficaces dans notre travail tout en atteignant des objectifs précis qui seront délimités par le besoin de gouvernance des Premières nations.

**Le président :** En considérant que ce projet de loi porte sur des institutions financières des Premières nations et que nous parlons d'infrastructure sur les terres de réserve, où voyez-vous un lien avec toute la question des renseignements statistiques?

**M. Norris :** Je crois que le premier témoin de ce soir a plusieurs fois mentionné l'importance de renseignements crédibles et de bonnes données pour le secteur financier. Un institut statistique peut fournir l'expertise pour assurer que les renseignements statistiques sont établis, disponibles et affichés de la même façon qu'ils le sont pour les Canadiens en général, les entreprises canadiennes et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. L'institut statistique des Premières nations aura un rôle à jouer en répondant aux besoins de données et de



role to play in supporting the data-information needs of the financial institutions. However, it goes beyond that in terms of providing other kinds of information as well. I certainly see an important role for it.

**The Chairman:** I can understand that any Aboriginal person in the country might see the usefulness of these financial institutions, thinking that ultimately they might affect him because they will provide for the First Nations local band council being able to raise money for infrastructure, but, if I were an Aboriginal, I would have a hard time connecting this statistical body that is being created with somehow improving my life.

**Mr. Norris:** It is a challenge. It is one that we face with all Canadians in terms of convincing them of the usefulness of statistical information and taking the time to fill our surveys. When you think about how the information is used, very often it is used to identify the needs of a community, for example. What are the priority needs. For example, I suspect statistical analysis and information went into the planning of the budget that we heard today from the government, identifying what the program needs are, and where they could be targeted. That kind of information does relate to an individual, whether it is I, as a Canadian in my community, or a First Nations person, in the sense that it can identify where there is a need in a community for new housing, more education, or other kinds of services. I think statistical information is extremely valuable in pinpointing the need for that, and certainly, in my experience, governments look to having that information in order to make the decisions on programs that are required. It is very important.

**The Chairman:** In terms of the process of gathering national statistics on the lives and activities of First Nations people, would you say that the federal government has the hardest time getting good information from across the country from First Nations?

**Mr. Norris:** It has been difficult. I would not underestimate that. Part of the reason is perhaps that we, collectively, as a national statistical system, have not done a good enough job of getting across the discussion we have just had about the importance of information and how it really can affect you, your family and your community. That is something that the new proposed institute will really facilitate, and as a result I am very hopeful that not only will that information be better, but our own information in the national statistical system will also be better.

**The Chairman:** I do know that from firsthand experience. I live in Northern Canada and I know that it has been difficult for Statistics Canada to get information from First Nations communities, because invariably it means that someone from a bigger centre, oftentimes someone from the South, like Edmonton, or Winnipeg, is coming to a smaller community as the person tasked with going to the homes of Native people and asking them questions. You must remember that many of the questions are designed for people in the South. I suspect that the questions being asked of all Canadians are the same. Therefore, the people making up the questions would do it from a southern

renseignements des institutions financières. Cependant, il va plus loin en fournissant aussi d'autres types de renseignement. À mon avis, il a un rôle important à jouer.

**Le président :** Je comprends pourquoi un Autochtone se rend compte de l'importance de ces institutions financières, il peut bénéficier de leurs services un de ces jours, car le Conseil de la bande locale des Premières nations pourrait obtenir des fonds qui serviraient à l'infrastructure, mais, si j'étais Autochtone, j'aurais beaucoup de mal à comprendre que cet institut statistique en cours de création pourrait améliorer la qualité de ma vie.

**M. Norris :** C'est un défi. Le défi que nous avons pour convaincre tous les Canadiens que les renseignements statistiques sont utiles et qu'ils doivent consacrer quelques minutes pour répondre à nos sondages. Quand on pense à quoi servent les renseignements, on voit qu'ils servent souvent à identifier les besoins des collectivités. Quels sont les besoins urgents. Par exemple, je suppose que l'analyse statistique et les renseignements statistiques ont servi à planifier le budget présenté aujourd'hui par le gouvernement, à identifier les besoins des programmes et où ils pourraient être ciblés. Ces renseignements concernent les particuliers, que ce soit moi, en tant que Canadien dans ma collectivité ou un Autochtone, car ils permettent d'identifier les besoins dans une collectivité au plan de nouveaux logements, d'un enseignement plus poussé ou de tout autre type de services. Je pense que les renseignements statistiques sont extrêmement utiles pour signaler les besoins dans ces domaines et mon expérience m'a montré que les gouvernements ont certainement besoin de ces renseignements pour prendre des décisions concernant de programmes nécessaires. Ces renseignements sont très importants.

**Le président :** Au sujet de la collecte des statistiques nationales sur la vie et les activités des Autochtones, pensez-vous qu'il est très difficile pour le gouvernement fédéral d'obtenir de bons renseignements chez les Premières nations partout au Canada?

**M. Norris :** C'était difficile. Je ne sous-estimerais pas cette difficulté. C'est peut-être dû en partie au fait que nous, en tant que système national de statistiques, n'avons pas fait suffisamment d'efforts pour souligner l'importance, dont nous venons de parler, des renseignements et comment ils peuvent toucher les particuliers, les familles et les collectivités. Voilà ce que le nouvel institut proposé facilitera réellement; j'ai bon espoir que non seulement ces renseignements seront meilleurs, mais qu'il en sera de même pour les renseignements du système national de statistiques.

**Le président :** Je ne sais pas cela de première main. Je vis au Nord du Canada et je sais que Statistique Canada a eu des difficultés à obtenir des renseignements dans les collectivités des Premières nations, car cela signifie invariablement, qu'une personne d'un centre plus grand, venant souvent du Sud, d'une ville comme Edmonton ou Winnipeg se rend dans une petite collectivité pour entrer dans les maisons des Autochtones et leur poser des questions. Il faut rappeler que beaucoup de questions sont conçues pour les Canadiens qui habitent au Sud. Je pense même que l'on pose les mêmes questions à tous les Canadiens. Donc, les personnes qui rédigent les questions le feraient du point

perspective in downtown Toronto or suburbia and oftentimes the questions would not be relevant. Inappropriate questions can lead to difficulty.

Also the Aboriginal people in the North are often a little reluctant to invite strangers into their homes, because they are generally poorer and do not have all the amenities, and they find the questions being asked somewhat insensitive and very difficult, because they are just poor people, who are often sick and faced with all sorts of social problems. In that situation I could see a real unwillingness for Aboriginals to divulge information to people who just suddenly come to their doorstep and want to come in and ask them questions. That has been the difficulty.

The section of the bill dealing with the statistical institute does talk about a First Nation perspective on the collection and analysis of data and statistics not presently interpreted from a First Nation perspective, reflecting First Nations' customs and culture. Hopefully, this new First Nations statistical institute will be able to do a much better job in asking culturally appropriate questions and will get information that I suspect is not being gathered at the moment. Would you comment on that?

**Mr. Norris:** You have put it very well. That is essentially one of the most important contributions that will come from the establishment of a First Nation-led statistical institute. In many cases, surveys designed nationally, and in the distant past, did not have a lot of input from First Nations people and might not have always been the most appropriate for small, remote communities. We certainly try hard to recognize that, and, incidentally, that issue applies not only to First Nations but to some of our recent immigrant groups as well.

Having a First Nations statistical institute will allow us to benefit from making our surveys, even the ones we will continue to carry out at a national level, much more culturally sensitive and much more relevant to the reality of First Nations communities. I have already seen that myself in the opportunities that I have taken to go out and meet with band councils and talk about their statistical needs. It is very useful and this will permit much more of that interaction, and no doubt will have the results that you are suggesting.

**The Chairman:** I know that there is not a great deal of Canadian knowledge about Aboriginal people. It is amazing, I find, that there is not very much information. A few years ago a TV program called *North of 60*, which I was involved in, depicted a little northern Aboriginal community. Many people in Canada, I understand, were amazed by this first view into the lives and homes of Aboriginal people. In some respects it was educational and beneficial, I am sure. I know that Aboriginal people in our country do not always vote or participate in Canadian society. Maybe you are not the best person to ask, but still you may comment on whether this scheme of setting up this First Nations statistical institute is a way for the Federal Government to intrude

de vue du Sud, du centre-ville de Toronto ou d'une banlieue et souvent les questions ne sont pas pertinentes. Des questions inappropriées peuvent créer des problèmes.

En outre, les Autochtones du Nord hésitent souvent à inviter des étrangers dans leurs maisons, car ils sont généralement plus pauvres et ne disposent pas de toutes les commodités. Ils trouvent que les questions posées manquent un peu de sensibilité et sont très difficiles, car ce ne sont que de pauvres gens, souvent malades et qui ont toutes sortes de problèmes sociaux. Dans cette situation, je peux imaginer un vrai manque de volonté de la part des Autochtones de divulguer des renseignements à des gens qui se présentent soudainement à leurs portes, veulent entrer chez eux pour leur poser des questions. Cela posait un problème.

L'article du projet de loi concernant l'institut statistique fait mention d'un point de vue des Premières nations sur la collecte et l'analyse des données et des statistiques qui, pour l'instant, ne sont pas interprétées sous un point de vue des Premières nations; un point de vue reflétant les coutumes et la culture des Premières nations. Espérons que ce nouvel institut statistique des Premières nations soit en mesure d'apporter des améliorations pour poser des questions culturellement pertinentes et qu'il obtiendra des renseignements qui, à mon avis, ne sont peut-être pas collectés actuellement. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Norris :** Vous avez très bien expliqué la situation. Fondamentalement, ce sera l'une des principales contributions du nouvel Institut statistique des Premières nations. À l'époque, l'apport des Premières nations aux enquêtes conçues pour l'ensemble du pays n'était pas important. Ces enquêtes n'étaient pas forcément appropriées aux petites collectivités isolées. Nous avons vraiment essayé de reconnaître ce problème qui, soit dit en passant, ne touche pas seulement les Premières nations, mais aussi certains de nos plus récents groupes d'immigrants.

L'Institut statistique des Premières nations nous permettra de rendre nos sondages, même ceux que nous continuerons à faire à l'échelon national, beaucoup plus sensibles à la culture et beaucoup plus proches de la réalité qui existe dans les collectivités des Premières nations. Je m'en suis déjà rendu compte lors de mes rencontres avec les conseils de bande et de mes discussions portant sur leurs besoins statistiques. Cela a été très utile et permettra d'approfondir beaucoup plus cette interaction; nous verrons certainement les résultats que vous avez mentionnés.

**Le président :** Je sais qu'il n'y a pas beaucoup d'études canadiennes sur les peuples autochtones. Je trouve cela incroyable. Il y a quelques années, une émission télévisée appelée *North of 60* était diffusée, j'y étais impliqué. Elle décrivait la vie dans une petite collectivité autochtone du Nord. Je crois comprendre que beaucoup de gens au Canada ont été surpris par ce premier aperçu de la vie et des maisons des peuples autochtones. Dans une certaine mesure, c'était éducatif et intéressant, j'en suis sûr. Je sais que les Autochtones de notre pays ne votent pas ou ne participent pas toujours à la société canadienne. Peut-être n'êtes-vous pas la meilleure personne à qui il faut poser cette question, mais, à votre avis, est-ce que le



into the Aboriginal people's lives in an attempt to get information that has been very difficult to get.

If you are a bit cynical, you could view it this way, that having the First Nations do the work will now be a way of getting into the lives and homes of Aboriginal people to gather information for the benefit of the rest of the country. Do you have any comment on that?

**Mr. Norris:** I believe the proposed institute will be led by First Nations people. I would think that they, more than anyone else, would be very sensitive to that issue. They would be well placed, on the one hand, to recognize the sensitivities of collecting information and, on the other hand, to recognize the value that the information could bring to First Nations communities. This will be a positive factor in the future, because it will be led by First Nations people themselves, and they will be very sensitive to the issue you raise.

**Senator Léger:** You just said that the First Nations would be the ones doing it. From previous discussions, I understand that with respect to finances and so on — I may not be expressing it correctly — they are already doing it. Does this initiative, the First Nations statistical institute, come from the First Nations themselves, or does it come from the federal government?

**Mr. Norris:** It is coming from the First Nations themselves. They recognize the need for statistical information. The federal government and Statistics Canada have responded by seeing how we can help build a long, sustainable, credible institution; but the ideas, and certainly the priorities, will come out of the institute itself after it is set up and a board of directors is there. The programs and priorities will come from First Nations people themselves.

**Senator Léger:** It cannot start until you say "Go."

**Mr. Norris:** It cannot start until the legislation is passed and you say "Go."

**Senator Léger:** That is what I would like, but from what I heard before — and nothing is illegal, I do not think — it sounds like an initiative from the federal government. However, I certainly agree with Senator Sibbeston, and you certainly must know that sometimes Statistics Canada has a hard time asking the right questions. They have nothing to do with the people that are answering them, and they do not know where they stand. I imagine that must be very complex with the First Nations, with the Aboriginal people, so it has to come from them.

**Mr. Norris:** That is right, without a doubt.

**Senator Léger:** Maybe you could try it first, and then let them do it. Thank you very much.

gouvernement fédéral utilise ce projet d'Institut statistique des Premières nations pour s'introduire dans la vie des Autochtones et avoir les renseignements qu'il a eu beaucoup de mal à obtenir.

Avec un peu de cynisme, on pourrait l'interpréter ainsi, laisser les Premières nations faire le travail permettra d'entrer dans les vies et les maisons des peuples autochtones pour collecter des renseignements pour le bénéfice du reste du pays. Qu'en pensez-vous?

**M. Norris :** Je crois que l'institut proposé sera dirigé par les peuples des Premières nations. Je pense qu'ils, plus que quiconque, seront très sensibles à cette question. Ils seront bien placés pour reconnaître, d'une part, les sensibilités liées à la collecte des renseignements et, d'autre part, l'importance de l'apport des renseignements aux collectivités des Premières nations. Ce sera un facteur positif car l'institut sera dirigé par les Premières nations elles-mêmes et elles seront très sensibles à la question que vous avez soulevée.

**Le sénateur Léger :** Vous venez de dire que les Premières nations dirigeront l'institut. Dans les discussions précédentes, j'ai cru comprendre qu'en ce qui concerne les finances, et cetera — je ne sais pas si je m'exprime correctement — elles s'en occupent déjà. Est-ce que cette initiative, l'Institut statistique des Premières nations, est une idée des Premières nations ou bien du gouvernement fédéral?

**M. Norris :** C'est une idée des Premières nations. Elles reconnaissent le besoin des renseignements statistiques. Le gouvernement fédéral et Statistique Canada ont répondu en envisageant la façon dont nous pouvons aider à construire une institution durable et crédible, mais les idées, et certainement les priorités, proviendront de l'institut quand il sera créé et qu'il aura un conseil d'administration. Ce seront les Premières nations elles-mêmes qui établiront les programmes et les priorités.

**Le sénateur Léger :** Il ne peut pas être créé tant que vous ne donnez pas votre accord.

**M. Norris :** Il ne peut pas être créé tant que la loi n'est pas adoptée et tant que vous ne donnez pas votre accord.

**Le sénateur Léger :** C'est ce que j'aimerais, mais d'après ce que j'ai entendu — et rien n'est illégal, je ne le pense pas — on dirait une initiative du gouvernement fédéral. Toutefois, je suis certainement d'accord avec le sénateur Sibbeston et vous devez certainement savoir que Statistique Canada a parfois beaucoup de mal à poser les bonnes questions. Ils ne connaissent pas les gens qui y répondent et ne savent pas ce qu'ils pensent. Je suppose que ce doit être très difficile avec les Premières nations, avec les Autochtones, donc il faut que ce soit eux qui préparent les questions.

**M. Norris :** Tout à fait.

**Le sénateur Léger :** Vous pourriez peut-être essayer d'abord, puis les laisser faire. Merci beaucoup.



**The Chairman:** I gather there are no more questions. Thank you very much, Mr. Norris. That concludes the presentations for tonight. I want to thank the three witnesses who appeared before us tonight, and I would thank all the other people present who are interested in the subject. Thank you very much, and keep coming.

We have two more meetings scheduled. On March 8 we will hear from a number of chiefs who are against the bill; we are certainly interested in hearing their reasons why they are not supportive of the bill. In the following meeting, on March 9, we will have taxpayers who currently live on reserves or have some experience under the present regime. We are interested to hear how they have been faring and what their experience has been.

That will be the last meeting, and we expect to conclude consideration of this bill shortly thereafter. That is the schedule. Thank you very much.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, March 8, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-20, to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts, met this day at 9:29 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*Translation*]

**The Chairman:** Welcome. I call the Senate Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to order. Before we begin, I would ask one of the witnesses to say a prayer. Please stand.

(Prayer in native language by Mr. Ben Whiskeyjack)

**The Chairman:** Thank you, Mr. Whiskeyjack. Senators, before hearing from our witnesses, we will deal with the budget of the committee. The committee has undertaken a study of Aboriginal peoples and businesses across Canada and, in particular, the elements that make for successful Aboriginal businesses. The committee has heard from various witnesses here and over the coming months will travel to the Northwest Territories, British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Northern Ontario, Quebec and Eastern Canada to hear additional testimony. A motion to adopt the budget that senators have reviewed is required so that this travel is possible.

**Senator St. Germain:** So moved.

**The Chairman:** Moved by St. St. Germain, seconded by Senator Christensen.

**Le président :** Je pense qu'il n'y a plus de questions. Merci beaucoup, monsieur Norris. Cela conclut les témoignages pour ce soir. Je veux remercier les trois témoins qui ont comparu devant nous ce soir et je remercie toutes les autres personnes présentes qui sont intéressées par le sujet. Merci beaucoup et continuer à venir.

Deux autres réunions sont prévues. Une le 8 mars, un certain nombre de chefs qui s'opposent au projet de loi vont témoigner; nous sommes certainement intéressés à entendre les raisons pour lesquelles ils n'appuient pas le projet de loi. Dans l'autre réunion du 9 mars, nous entendrons des contribuables qui vivent actuellement dans des réserves ou qui ont eu une certaine expérience sous le régime actuel. Nous voulons savoir comment ils s'en sortent et connaître leur expérience.

Ce sera la dernière réunion et nous nous attendons à conclure l'étude de ce projet de loi peu de temps après. C'est le calendrier de travail. Merci beaucoup.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 8 mars 2005

Le Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, à qui a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des Premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, l'Administration financière des Premières nations, ainsi que l'Institut de la statistique des Premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, se réunit ce jour à 9 h 29 pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue. Je déclare ouverte la séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Avant que nous commençons, je voudrais demander à l'un des témoins de dire une prière. Veuillez vous lever.

(Prière en langue autochtone prononcée par M. Ben Whiskeyjack.)

**Le président :** Merci, monsieur Whiskeyjack. Sénateurs, avant d'entendre nos témoins, nous allons nous occuper du budget du comité. Le comité a entrepris une étude des peuples autochtones et de leurs entreprises de par le Canada, en mettant l'accent sur les éléments permettant la réussite desdites entreprises. Le comité a entendu divers témoignages ici et, au cours des prochains mois, ira dans les Territoires du Nord-Ouest, en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba, dans le nord de l'Ontario, au Québec et dans l'Est du Canada, afin de solliciter d'autres témoignages. Il nous faut une motion d'adoption du budget que les sénateurs ont déjà examiné afin de permettre ces déplacements.

**Le sénateur St. Germain :** J'en fais la proposition.

**Le président :** La motion est proposée par le sénateur St. Germain et appuyée par le sénateur Christensen.

All in favour of the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Our witnesses today will help the committee in its deliberations on Bill C-20.

Mr. Large, please proceed with your presentation.

**Mr. Eric J. Large, Acting Chief, Saddle Lake First Nation:** Senators, I have an 11-minute presentation. First, I would like to thank you for inviting me to present on Bill C-20. I commend senators for fulfilling their role as the chamber of sound second thought of Parliament in consideration of the passage of bills that will impact on all Canadians. The proposed legislation will have considerable impact on treaty First Nations peoples in particular.

I am a councillor of the Saddle Lake First Nation. This presentation on behalf of Saddle Lake First Nation is not to be construed, interpreted or translated as consultation or consent in the passage of Bill C-20. I am here to express my treaty First Nation's concern with the intended potential impact of the Bill C-20, which I will briefly outline.

Background information is being made available to you for further study of our rationale regarding Bill C-20. Mr. Chairman, with me is Elder Ben Whiskeyjack, who has provided the background information consisting of 13 pages.

Honourable senators, this is my 16th year as leader of Saddle Lake First Nation of Northeastern Alberta, including a three-year term as chief from 1992-95. Saddle Lake Reserve No. 125 is approximately 70,000 acres of park and agricultural land located in Treaty Six Territory. There are approximately 8,500 tribal members attached to Saddle Lake First Nation who are descendants of two of our chiefs who signed Treaty No. 6 in 1876 at Fort Pitt, Saskatchewan District, Northwest Territories. By the year 1900, two other chiefs subsequently amalgamated to Saddle Lake and adhered to Treaty No. 6.

For purposes of brevity, I will refer to the four proposed institutions in Bill C-20, variously referred to as commissions, boards and an institute.

In reference to Part 2, First Nations Tax Commission, Saddle Lake First Nation does not permit any body, board or commission of any other government to determine its fiscal powers. Saddle Lake First Nation retains the authority and jurisdiction in relation to the acquisition of revenues or in fiscal arrangements with other levels of government or other entities. Saddle Lake already has a fiscal relationship with the Crown in right of Canada based on a nation-to-nation relationship reaffirmed in Treaty No. 6. This relationship is composed of our commitment to peaceful coexistence with Her Majesty's government and in the sharing of the topsoil of land with Her Majesty's settlers. In exchange, Her Majesty is obligated to share the revenue derived from the produce of the land and natural

La motion est-elle adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Nos témoins aujourd'hui aideront le comité à délibérer du projet de loi C-20.

Monsieur Large, veuillez nous faire votre présentation.

**M. Eric J. Large, chef intérimaire, Première nation de Saddle Lake :** Sénateurs, mon témoignage durera 11 minutes. Tout d'abord, je voudrais vous remercier de m'avoir invité à prendre la parole au sujet du projet de loi C-20. Il est bon que les sénateurs jouent leur rôle au sein du Parlement et portent un second regard objectif sur l'adoption de projets de loi qui auront des effets sur tous les Canadiens. La mesure législative envisagée aura notamment un impact sur les peuples des Premières nations signataires de traités.

Je suis membre du conseil de la Première nation de Saddle Lake. Il ne faut pas considérer ou interpréter la présentation que je fais aujourd'hui comme un assentiment de la Première nation de Saddle Lake à l'adoption du projet de loi C-20. Je suis ici pour exprimer les préoccupations de ma Première nation assujettie à un traité quant aux conséquences potentielles du projet de loi C-20 tel qu'envisagé. Je vais les présenter brièvement.

Vous pouvez également vous reporter à la documentation sur notre position au sujet du projet de loi C-20: 13 pages réunies par l'ainé Ben Whiskeyjack, qui est ici présent.

Honorables sénateurs, cela fait 16 ans que je compte parmi les dirigeants de la Première nation de Saddle Lake, dans le nord-est de l'Alberta; j'ai notamment été chef pendant trois ans, de 1992 à 1995. La réserve de Saddle Lake ou réserve n° 125 comporte environ 70 000 acres de terres agricoles ou de parcs qui sont situés dans le territoire du traité n° 6. Environ 8 500 membres de tribus se réclament de la Première nation de Saddle Lake. Ce sont les descendants de deux de nos chefs ayant signé le traité n° 6 en 1876, à Fort Pitt, dans le district de la Saskatchewan des Territoires du Nord-Ouest. Notons qu'en 1900, deux autres chefs se sont amalgamés à Saddle Lake et ont adhéré au traité n° 6.

Pour gagner du temps, je vais traiter des quatre organisations envisagées par le projet de loi C-20 et qualifiées, selon le cas, de commissions, de conseils ou d'instituts.

Commençons par la partie 2, la Commission de la fiscalité des Premières nations. La Première nation de Saddle Lake ne permet à aucun autre gouvernement de déterminer ses pouvoirs financiers par le biais d'une entité, d'un conseil ou d'une commission quelconques. La Première nation de Saddle Lake conserve toute autorité et toute compétence en matière d'acquisition de revenus ou d'accords financiers avec d'autres instances gouvernementales ou d'autres entités. Il existe déjà une entente financière entre Saddle Lake et la Couronne aux droits du Canada qui découle d'une relation de nation à nation, réaffirmée dans le traité n° 6. Nous nous sommes alors engagés à coexister de façon pacifique avec le gouvernement de Sa Majesté et à partager les droits fonciers de surface avec les colons de Sa Majesté. Sa Majesté,

resources so that the First Nations would continue to survive unmolested.

Tax exemption, whether personal or corporate, is paramount to Saddle Lake First Nation. We cannot compete economically with huge multinational corporations. That is why we need a semblance of a level playing field. We need fiscal resources flowing from the Crown that support the development of economic, employment and business opportunities to be able to sustain our people and to contribute to Canada's social, political and economic fabric.

I am proud to inform you that Saddle Lake First Nation is making best efforts to raise the level of education, employment and economic initiatives, while providing social services and public works with limited sources of revenue.

Regarding Part 3, First Nation Financial Management Board, Saddle Lake First Nation perceives this proposed board as another multi-layered, costly bureaucracy, ostensibly created for First Nations who desire advice on best management practices. However, since this board is the creation of government, it will enable First Nations to continue as in the days of the Indian agent who controlled all aspects of First Nations people's lives, a relationship of dependency and paternalism.

The proposed management board will not serve Saddle Lake First Nations and other First Nations which already have the experience, confidence and proven track record in managing their affairs in a manner that meets or exceeds standard management practices. For example, Saddle Lake First Nation completes continuous and satisfactory reports to Indian and Northern Affairs Canada, Health Canada, and Human Resources and Skills Development Canada. Saddle Lake First Nation has management systems in place in the various service delivery programs, as well as policies and procedures that are accepted by our staff and the people of our First Nation. Saddle Lake First Nation has businesses which operate with boards and operate according to standard business protocols. Personal contact, written communication, workshops and tribal meetings serve to inform our people of our nation's affairs.

Article 39 of Part 3, "Not agent of Her Majesty," is problematic to Saddle Lake First Nation, as it lacks clarity while seeming to state it has no relationship to the Crown. Bill C-20 and article 39 of Part 3 imply that Crown agents such as the Governor-in-Council, cabinet or Parliament are the creators of the board and leaves unanswered the question of to whom the board is accountable.

In Saddle Lake's estimation, Part 3 is an example of the Crown's reluctance to fulfil its treaty and constitutional obligations to the treaty people of Saddle Lake First Nation.

quant à elle, s'est engagée à partager les revenus tirés du produit de la terre et des ressources naturelles, afin que les Premières nations continuent à survivre sans être troublées.

L'exemption d'impôt, pour les particuliers ou pour les sociétés, est vitale pour la Première nation de Saddle Lake. Nous ne pouvons entrer en concurrence économique avec les grandes multinationales. C'est pourquoi nous devons être sur un pied d'égalité, ou du moins tendre vers cela. Nous avons besoin de ressources financières provenant de la Couronne pour soutenir la création d'occasions d'affaires et d'emplois, afin que notre peuple puisse assurer sa subsistance et contribuer au tissu social, politique et économique du Canada.

Je suis heureux de pouvoir vous dire que la Première nation de Saddle Lake déploie toutes sortes d'efforts pour améliorer le niveau d'éducation et d'emploi et pour créer des initiatives économiques, tout en assurant des services sociaux et des travaux publics, malgré des sources de revenu limitées.

Je voudrais parler maintenant de la troisième partie, le Conseil de gestion financière des Premières nations. La Première nation de Saddle Lake voit dans la proposition un autre exemple de création d'une bureaucratie complexe et coûteuse. Sous couvert de fournir aux Premières nations qui le souhaitent des conseils sur les meilleures pratiques de gestion, cette création maintiendrait les Premières nations dans un état de dépendance semblable à l'époque où un agent des sauvages paternaliste contrôlait tous les aspects de leur vie.

Le conseil de gestion envisagé ne servirait pas la Première nation de Saddle Lake et d'autres Premières nations qui ont déjà fait leurs preuves et qui ont l'expérience et la confiance voulue pour gérer leurs affaires en conformité avec les normes de gestion les plus rigoureuses. La Première nation de Saddle Lake fournit ainsi régulièrement des rapports satisfaisants au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à Santé Canada et à Ressources humaines et Développement des compétences Canada. La Première nation de Saddle Lake applique des systèmes de gestion aux divers programmes de prestation de services et adopte des politiques et des procédures acceptées par notre personnel et par les membres de notre Première nation. La Première nation de Saddle Lake possède des entreprises qui fonctionnent avec des conseils d'administration et selon les modalités d'affaires habituelles. Par le biais de contacts personnels, de communications écrites, d'ateliers et de réunions tribales, notre peuple est informé des affaires de notre nation.

Toujours dans la troisième partie, l'article 39, lequel spécifie que le conseil n'est pas mandataire de Sa Majesté, semble problématique à la Première nation de Saddle Lake. Cet article manque de clarté et semble indiquer l'absence de relation avec la Couronne. Le projet de loi C-20 et l'article 39 de la troisième partie implique que les agents de la Couronne (gouverneur en conseil, conseil des ministres, Parlement, et cetera) sont les créateurs du conseil, sans spécifier à qui le conseil est redevable.

À nos yeux, la troisième partie montre la façon dont la Couronne rechigne à remplir les obligations souscrites par des traités et par la Constitution auprès de la Première nation de Saddle Lake, qui est signataire d'un traité.



Finally, should a first nation need remedial management, it faces intervention through imposed co-management or third party management under article 52 and article 53. Saddle Lake First Nation's opinion is that situations requiring remediation do not need legislation, imposed management regimes or threats to get back on track.

In reference to Part 4, First Nations Finance Authority, the option will be offered to First Nations to raise their own revenues to finance their public works infrastructure. However, only First Nations with excellent credit rating and with substantial own-source revenue will qualify for the funding consortium, leaving out many First Nations who have little or no credit, land or other own-source revenue.

Saddle Lake First Nation has received information from reliable sources that investors in large bond and debenture markets do not invest in small amounts of the range of \$20 million the proposed consortium may only be able to raise but that large institutional investors seek to invest in the \$200 million range or higher. The result is that qualified First Nations will access less money, while the costs of replacing or repairing their Public Works infrastructure is never ending.

Saddle Lake First Nation's view is that the federal Crown, by making Part 4 of the Bill C-20 optional, is offering the proverbial "carrot at the end of the stick" to any First Nation willing to take the leap and seek all its revenues on its own.

The effect of article 60, Finance Authority, again, "Not agent of Her Majesty," is that the federal Crown is cunningly divesting itself of its treaty and constitutional obligations to treaty First Nations to provide adequate capital and fiscal resources to ensure the renewal or replacement of public works infrastructure and other social and economic services on-reserve that protect and maintain the physical, mental and social well-being of treaty First Nations such as Saddle Lake through the assurance of high quality drinking water, safe roads and buildings, sewer systems and landfill sites.

Part 5, First Nations Statistical Institute, offers First Nations the opportunity to collect compile and analyze more data, information and statistics. Logically, more of the same will not necessarily result in increased funding to First Nations for them to address adequately the deplorable living conditions of their people. With the creation of the First Nations Statistical Institute, the information gathered is supposed to be used by First Nations to justify further funding from various government departments or other sources.

Many First Nations presently use Statistics Canada data through the census and other surveys or studies as well as data from the Department of Indian and Northern Affairs, Health Canada and Human Resources and Skills Development Canada. However, First Nations such as Saddle Lake would not

Enfin, au titre des articles 52 et 53, toute Première nation dont les pratiques de gestion devraient être corrigées se voit imposer une cogestion ou une gestion par un tiers. De l'avis de la Première nation de Saddle Lake, les situations demandant à être corrigées peuvent être redressées sans qu'il y ait des mesures législatives, des régimes de gestion imposés ou encore des menaces.

Parlons maintenant de la quatrième partie intitulée Administration financière des Premières nations, laquelle offre aux Premières nations la possibilité de réunir leurs propres fonds pour financer les infrastructures des travaux publics. Le problème est que seules les Premières nations dotées d'une excellente cote de solvabilité et de recettes propres conséquentes se qualifieront pour le consortium de financement, dont seront exclues de nombreuses Premières nations ayant peu ou pas de solvabilité et pas de recettes propres tirées des terres ou d'ailleurs.

Le consortium envisagé pourrait difficilement réunir plus de 20 millions de dollars, alors que, selon des sources dignes de foi, les gros investisseurs institutionnels en obligations et en créances hypothécaires s'intéressent surtout aux opérations se chiffrant à 200 millions de dollars et plus. Le résultat est que les Premières nations habilitées auront accès à moins d'argent pour faire face aux coûts toujours grandissants de l'entretien et de la réparation de leur infrastructure de travaux publics.

À notre sens, en rendant la quatrième partie du projet de loi C-20 optionnelle, c'est comme de mettre la carotte au bout du bâton à toute Première nation disposée à se lancer et à chercher à obtenir par elle-même toutes ces recettes.

Toujours dans Administration financière, l'article 60 spécifie, à nouveau, que l'Administration n'est pas un agent de Sa Majesté. C'est une façon détournée pour la Couronne fédérale de revenir sur des engagements garantis par les traités et la Constitution : fournir à des Premières nations assujetties à un traité, comme celle de Saddle Lake, les ressources immobilières et financières suffisantes pour assurer le renouvellement ou le remplacement des infrastructures de travaux publics et assurer sur la réserve des services socioéconomiques permettant de protéger et de maintenir leur bien-être physique, mental et social, avec une garantie de qualité pour l'eau potable, les routes, les bâtiments, les égouts et les décharges.

La cinquième partie, l'Institut de la statistique des Premières nations, offre aux Premières nations l'occasion de réunir, de compiler et d'analyser encore plus de données, de renseignements et de statistiques. Manifestement, un amassement supplémentaire de données de ce genre ne se traduira pas nécessairement par un financement accru permettant aux Premières nations de faire face de façon adéquate aux conditions de vie déplorables de leur peuple. La création de l'Institut de la statistique des Premières nations est censée permettre aux Premières nations d'utiliser les données réunies pour obtenir des fonds supplémentaires auprès de divers ministères gouvernementaux et d'autres sources.

Or, nombreuses sont les Premières nations qui utilisent déjà les données réunies par Statistique Canada dans le cadre du recensement ainsi que d'autres sondages ou études ainsi que des données provenant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de Santé Canada et de Ressources humaines et

necessarily receive additional funding for the much needed areas of public works, education, health services, social development, administration, policing, economic development, employment and training, tribal justice, child welfare, band support, research and development, management development and capacity building. There may be annual small increases of 2 per cent for some of the aforementioned, but this results in no additional benefit to First Nations, as the cost of materials and inflation may exceed the small increases of any new funding.

Saddle Lake First Nation has observed that the living conditions of First Nations peoples have been studied and analyzed continuously since their discovery in 1492. Numerous governments, Royal Commissions, agencies and institutions have collected, compiled and analyzed First Nations peoples and their historical and contemporary conditions from the First Nations cradles to their graves. Notwithstanding their perceived benefit, supporting statistics, however valid, are often superseded by the federal government of the day's fiscal and monetary policy. For example, if there is national economic uncertainty, the government may pursue a policy of fiscal prudence which affects the delivery of services to all Canadians and impacts First Nations well-being in particular.

Honourable senators, with all due respect, Saddle Lake First Nations advises you to reject Bill C-20, as it allows the federal Crown to legislate "optionally," to deviously distance itself from meeting its treaty and constitutional obligations to Saddle Lake treaty First Nations and to other treaty First Nations.

Saddle Lake submits that all of the energy, planning, commitment and financial resources that the above four proposed institutions will require is better spent in providing for the much needed infrastructure and services at the First Nations level.

The fast-tracking of Bill C-20 from the previous Parliament to Order-in-Council in the House of Commons and to the Senate does not allow First Nations adequate time and resources to respond to it.

In conclusion, Saddle Lake First Nations is advising Parliament and the federal government that the best efforts and resources should be better utilized in recognition and support for Saddle Lake First Nations self-determination, the nation-to-nation relationship as reaffirmed by the royal proclamation of 1763, Treaty No. 6 of 1876; retention of governing structure, believe in tribal customary law; and the delivery of adequately funded public services and infrastructure.

Développement des compétences Canada. Pour des Premières nations telles que Saddle Lake, cela ne se traduirait pas nécessairement par un financement additionnel dans les domaines où les besoins sont criants : travaux publics, éducation, services de santé, développement social, administration, maintien de l'ordre, développement économique, emploi et formation, justice tribale, bien-être de l'enfance, soutien à la bande, recherche et développement, développement de la gestion et renforcement des capacités. Il est possible que s'effectuent de petites augmentations annuelles de 2 p. 100 dans certains des domaines susmentionnés, mais ils risquent d'être absorbés par l'inflation et l'augmentation du coût des matériaux, si bien que les Premières nations n'en retireraient aucun avantage supplémentaire.

La Première nation de Saddle Lake constate que, depuis la découverte des peuples des Premières nations en 1492, leurs conditions de vie ont toujours fait l'objet d'études et d'analyses. On ne compte plus les gouvernements, les commissions d'enquête royales, les organismes et les institutions qui ont réuni, compilé et analysé des données sur les conditions de vie des peuples des Premières nations, des origines à nos jours, du berceau à la tombe. Malgré la foi accordée à ces statistiques à l'appui des démonstrations, elles cèdent souvent le pas à la politique financière et fiscale du gouvernement fédéral du moment. Dans un climat d'incertitude économique, il est fort possible, par exemple, que le gouvernement adopte des politiques de prudence budgétaire qui affectent la prestation de services à tous les Canadiens et le bien-être des Premières nations en particulier.

Honorables sénateurs, au vu de tout ceci et sauf votre respect, les Premières nations de Saddle Lake vous conseillent de rejeter le projet de loi C-20, qui permet à la Couronne fédérale de légiférer sur le caractère optionnel et de se dégager par des voies détournées des obligations garanties par les traités et la Constitution et souscrites auprès de la Premières nations de Saddle Lake et des autres Premières nations assujetties à un traité.

Aux yeux de Saddle Lake, il vaudrait mieux consacrer la masse d'énergie, de planification, d'engagement et de ressources financières requis par les quatre institutions envisagées à fournir directement aux Premières nations des infrastructures et des services qui font cruellement défaut.

Le traitement accéléré du projet de loi C-20, transmis par décret de la législature précédente à la Chambre des communes et au Sénat actuels, ne laisse pas aux Premières nations le temps et les ressources voulues pour y réagir.

En conclusion, les Premières nations de Saddle Lake avisent le Parlement et le gouvernement fédéral que mieux vaudrait consacrer tous les efforts et les ressources possibles à d'autres causes : la reconnaissance et le soutien de l'autodétermination des Premières nations de Saddle Lake, une relation de nation à nation réaffirmée par la proclamation royale de 1763 et par le traité n° 6 de 1876; la rétention des structures de gouvernance et la croyance en la loi coutumière de la tribu; et, enfin une assurance de financement public suffisant pour les services publics et l'infrastructure.



Saddle Lake First Nation reminds the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples that the Crown in right of Canada has outstanding treaty obligations to Saddle Lake First Nations and other treaty First Nations for the provision of fiscal and other resources. Saddle Lake First Nations reaffirms its right to economic base and to tax exemption. The outstanding obligations by the Crown in the provision of public services and infrastructure must be fulfilled so that the peoples of Saddle Lake First Nations are assured their treaty and constitutional rights to adequate services are conducive to the health, safety, education, development, cultural survival and future growth of their families and nation.

**The Chairman:** Thank you very much. Before we go further, I will introduce all of the senators that are here. Senator St. Germain is from British Columbia; Senator Charlie Watt is from Northern Quebec; Senator Landon Pearson is from Ontario, and I am from the Northwest Territories. We also have Senator Léger, from New Brunswick, and Senator Christensen, from the Yukon. Our committee has representatives from all parts of the country.

In terms of procedure, would it be best if we heard everyone and then senators can ask questions?

**Senator St. Germain:** I have several questions. How many presenters do we have this morning?

**The Chairman:** We have five.

**Senator St. Germain:** It will be pretty tough to question if we do not take them one at a time. I realize it is a bit of an inconvenience to those waiting to make a presentation, but if we have questions to Chief Large, I think that it would be best if we would have a short period to question him now, based on some of his statements.

If we have five presentations, it will be next to impossible in this time allotted to get to them.

**The Chairman:** I do not think it would be impossible. I do not necessarily think all the presentations will be this long. Would the presenters agree that they could make it shorter so that we have more opportunity to ask questions? I get the impression that might happen. In terms of procedure, it would be better to hear everyone and then ask questions with the knowledge of the remaining time. I certainly do not want to leave anyone out for lack of time. We have until 11:15. There is another meeting in here at 11:30. Knowing that, would you help us in making sure your presentation is short?

**Senator St. Germain:** I would ask the presenters to be as brief as possible. We have asked you to appear because you were denied the opportunity to appear before the committee in the other place. We want to ensure that we fully understand your position on this proposed legislation.

Les Premières nations de Saddle Lake rappellent au Comité permanent du Sénat sur les peuples autochtones que la Couronne en droits du Canada a des obligations existantes souscrites par traité. Elle s'est ainsi engagée à fournir des ressources financières et autres aux Premières nations assujetties à un traité, de Saddle Lake et d'ailleurs. Les Premières nations de Saddle Lake réaffirment leurs droits à une base économique et à une exemption d'impôt. Il faut que la Couronne remplisse ses obligations existantes de prestations de services publics et de mise en place d'infrastructures, afin que les peuples des Premières nations de Saddle Lake bénéficient des services adéquats que leur garantissent les traités et la Constitution, services sont favorables à la santé, la sécurité, l'éducation, le développement, la survie culturelle et la croissance future de leurs familles et de leur nation.

**Le président :** Merci beaucoup. Avant de passer à autre chose, je voudrais présenter les sénateurs qui sont ici aujourd'hui. Le sénateur St. Germain vient de Colombie-Britannique; le sénateur Charlie Watt, qui vient du Nord du Québec; le sénateur Landon Pearson, qui vient de l'Ontario; et moi-même, qui vient des Territoires du Nord-Ouest. Sont aussi présents le sénateur Léger, qui vient du Nouveau-Brunswick, et le sénateur Christensen, du Yukon. Notre comité compte des représentants de tous les coins du pays.

Comment procéder? Il vaudrait mieux entendre tous les témoins, puis donner aux sénateurs l'occasion de poser des questions, non?

**Le sénateur St. Germain :** J'ai plusieurs questions. Combien de témoignages y aura-t-il ce matin?

**Le président :** Nous en avons cinq.

**Le sénateur St. Germain :** Il sera plutôt difficile de poser des questions si on ne le fait pas au fur et à mesure. Je sais que c'est un peu gênant pour les présentateurs qui attendent leur tour, mais si nous avons des questions sur certains des points soulevés par le chef Large, je pense qu'il vaudrait mieux y consacrer une petite période après son témoignage.

Avec cinq témoignages, il sera presque impossible de tout passer en revue dans le temps dont nous disposons.

**Le président :** Je crois que c'est possible. Je ne crois pas que toutes les présentations seront aussi longues que celle que nous venons d'entendre. Les témoins seraient-ils disposés à être succincts, pour nous permettre de poser des questions? J'ai l'impression que cela risque d'être le cas. En termes de procédure, mieux vaudrait entendre ce que chacun a à dire puis poser des questions en sachant quel temps il nous reste. Je ne voudrais surtout pas priver quelqu'un de s'exprimer, faute de temps. Nous avons jusqu'à 11 h 15, vu qu'il y a une autre réunion ici à 11 h 30. Ceci étant, pouvez-vous nous aider en veillant à faire des témoignages courts?

**Le sénateur St. Germain :** Je demanderais aux témoins d'être aussi brefs que possible. C'est parce que vous n'avez pas eu l'occasion de comparaître devant le comité de l'autre endroit que nous vous avons invité aujourd'hui. Nous voulions nous assurer de bien comprendre votre position à l'égard du projet de loi.



**Mr. David M. General, Chief, Six Nations Council:** Thank you for the opportunity to present the views of the peoples of the Six Nations of the Grand River Territory. I would first like to acknowledge the Algonquin Nation, on whose territory we are meeting today. I would like to thank the elders from Six Nations who came with me to make this presentation here today, and I believe there is one youth that came with us also.

Six Nations, along with many other First Nations across Canada, have been waiting for the opportunity to present their positions and views on Bill C-20, the First Nations Fiscal Statistical Management Act. Unfortunately, we were denied the opportunity to present to the standing committee in the House. On December 7, 2004, the standing committee heard from Minister Andy Scott and only the proponents of Bill C-20. We were told by the committee members that the proposed bill had received enough debate. We were told that there was an all-party agreement to hear only the minister and the proponents, and we were told that there was really no opposition to Bill C-20 since the government had incorporated new amendments. Honourable senators, I am here to tell that there is significant opposition to Bill C-20.

If the proponents of Bill C-20 claim to represent the interests of a purported 100 First Nations, then I want you to hear the remaining 530 First Nations who do not want Bill C-20.

Regrettably, many First Nations do not have the time and resources to be here in Ottawa today. Many of the First Nations lack the resources to participate in the democratic process, and this is a serious disadvantage. On the other hand, the proponents of Bill C-20 are very well funded and they are able to maintain a constant lobby. When you combine the efforts of their principal lobbyist, the chairs of the four fiscal institutions and such federal officials who want Bill C-20 passed, that, senators, is a considerable lobby force.

When you consider the issues that face First Nations across Canada, and when you look at the immediate needs at the community level, would not the millions of dollars spent developing four national institutions under Bill C-20 be better spent on housing, education and water plants to produce clean drinking water?

First Nations should be the people to develop the priorities for spending all this money that is being generated. The estimated cost of the four institutions ranges from \$25 million to \$30 million annually. One only needs to check the public records and do the math.

Our position is that the entire concept of the fiscal institutions is so questionable that no amount of amendment can fix Bill C-20. This has been stated repeatedly in a number of standing resolutions in which the chiefs and assembly have rejected the predecessors to Bill C-20.

**M. David M. General, chef, Six Nations Council :** Je vous remercie de me donner l'occasion de présenter le point de vue des peuples des Six nations du territoire Grand River. Avant de commencer, je voudrais saluer la nation algonquienne, vu que nous nous réunissons aujourd'hui sur son territoire. Je voudrais remercier les aînés des Six nations qui m'accompagnent aujourd'hui pour cette présentation; je crois que nous avons aussi avec nous un jeune.

Les Six nations, comme bien d'autres Premières nations du Canada, attendaient l'occasion de présenter leurs réactions au projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des Premières nations. Hélas, c'est une occasion que le Comité permanent de la Chambre ne nous a pas fournie. Le 7 décembre 2004, le comité permanent a entendu uniquement les témoignages du ministre Andy Scott et des défenseurs du projet de loi C-20. Les membres du comité nous ont assurés que cela suffisait comme débat; que tous les partis s'étaient entendus pour entendre uniquement le ministre et les partisans du projet de loi; et qu'il n'y avait pas de véritable opposition au projet de loi C-20, depuis que le gouvernement y avait apporté certains amendements. Or je suis là, honorables sénateurs, pour affirmer qu'il y a bel et bien une opposition au projet de loi C-20.

Les partisans du projet de loi C-20 se targuent de représenter les intérêts de quelque 100 Premières nations. Eh bien, j'aimerais que vous entendiez les témoignages des 530 Premières nations restantes qui ne veulent pas du projet de loi C-20.

De nombreuses Premières nations n'ont hélas pas le temps ni les ressources voulues pour être à Ottawa aujourd'hui. Les ressources nécessaires pour participer au processus démocratique leur font défaut, ce qui est un grave handicap. Les partisans du projet de loi C-20, par contre, disposent de fonds importants leur permettant d'avoir un lobby influent. Si on ajoute à leurs efforts ceux des présidents des quatre institutions financières et des responsables fédéraux voulant voir le projet C-20 adopté, c'est un lobby considérable.

Mais je vous prie d'envisager, honorables sénateurs, les problèmes auxquels font face les Premières nations d'un bout à l'autre du Canada, et leurs moindres besoins immédiats au niveau des collectivités. Ne croyez-vous pas que les millions de dollars dont nécessite la mise en place des quatre organismes nationaux envisagés par le projet de loi C-20 seraient plus utiles si on les consacrait directement au logement, à l'éducation et à des usines de purification pour obtenir de l'eau potable?

Il revient aux Premières Nations d'établir les priorités pour dépenser l'argent généré. Le coût anticipé des quatre organismes va de 25 à 30 millions de dollars par année. Il suffit de consulter les archives publiques et de faire les calculs.

Notre position est que tout le concept des institutions fiscales est si sujet à caution qu'aucune modification ne pourra arriver à corriger le projet de loi C-20. Ceci a déjà été indiqué à plusieurs reprises dans des résolutions permanentes par lesquelles les chefs et l'assemblée ont rejeté les versions antérieures du projet de loi C-20.

Honourable senators, you have been informed that the original bill has been remedied with various amendments. One of the amendments presents Bill C-20 as optional. This amendment is misleading. I had the opportunity to talk to a senior government official and asked the following question, "Would there be any resources for infrastructure projects for First Nations who do not opt into Bill C-20?" The answer was "no."

The same question needs to be asked by this committee. If this committee gets the same answer as I was given, then most certainly Bill C-20 is not optional. We are told that Bill C-20 is optional, yet the statistical institute attached to it is not. If the statistical institute is to be applied to all First Nations, why does it have to be linked to Bill C-20? Could it or should it be a stand-alone institution?

Honourable senators, I ask you, given all the time, resources and energy spent by First Nations to generate information, statistics and data aimed at improving funding levels, why are we even considering such an institution?

The decision to opt into the fiscal institutions is a decision that is on par with those that now require referendum: the designation of land, amendments to our election codes, adoptions of membership codes, ratification of self-government agreements and the acceptance of claims settlements.

As Bill C-20 is currently read the First Nations leadership could forever wrap their membership in the web of the fiscal institutions with a mere vote of a single council. Most alarming, there is no requirement for community consultation. On the other hand, it is virtually impossible to get out of the proposed arrangements once they have been established.

I ask the committee to please consider the following amendment: Require each First Nation to hold a referendum on this question.

There are also questions about what Bill C-20 does not address. This bill does not address the questions of the fiscal relationships that were set out in the *Penner Report*, in the Royal Commission on Aboriginal Peoples, and on this committee's own report, "Forging New Relationships: Aboriginal Governance in Canada."

Senators, I read with some satisfaction the proceedings of Wednesday, December 1, 2004. At that meeting, Professor Stephen Cornell, co-director of the Harvard Project on American Indian Economic Development appeared before this very committee.

It is not difficult to support the ideas of the necessary prerequisites of jurisdiction, good governance and culturally appropriate institutions that Professor Cornell suggests are necessary for First Nations to succeed in taking charge of their destiny. It is not difficult to realize that, as Professor Cornell indicated, "indigenous governments must have legitimacy with the people being governed."

Honorables sénateurs, on vous a dit que le projet de loi d'origine avait été corrigé par plusieurs amendements. L'un de ces amendements porte que le projet de loi C-20 sera optionnel. Cet amendement est trompeur. J'ai eu l'occasion de parler à un haut fonctionnaire du gouvernement et je lui ai posé la question suivante : « Existera-t-il des ressources pour des projets d'infrastructure à l'intention des Premières nations qui refuseraient d'appliquer le projet de loi C-20? » La réponse était : « Non ».

Votre comité doit poser la même question, et si vous obtenez la même réponse que celle que j'ai obtenue, alors il est bien évident que le projet de loi C-20 n'est pas facultatif. On nous dit qu'il est optionnel, pourtant l'Institut de la statistique ne le sera pas. Si l'Institut de statistique doit s'appliquer à toutes les Premières nations, pourquoi doit-il être lié au projet de loi C-20? Pourrait-il, ou devrait-il, être une institution autonome?

Honorables sénateurs, étant donné le temps, les ressources et l'énergie dépensés par les Premières nations pour générer ces renseignements, ces statistiques et ces données qui visent à améliorer les niveaux de financement, pourquoi veut-on mettre sur pied cette institution?

La décision de ne pas choisir ces organisations financières est de celles qui doivent faire l'objet d'un référendum : la désignation des terres, les modifications à nos codes électoraux, l'adoption des codes pour les membres, la ratification des accords d'autonomie et l'acceptation des revendications territoriales.

Selon le libellé actuel du projet de loi C-20, les chefs des Premières nations pourraient engager leurs membres à l'égard de ces institutions financières avec le simple vote d'un seul conseil. Et ce qui est encore plus alarmant, c'est que rien n'exige de consulter la communauté. D'un autre côté, il est pratiquement impossible de sortir des arrangements proposés, une fois qu'on y participe.

Je demande au comité de bien vouloir considérer la modification suivante : imposer à chaque Première nation de tenir un référendum sur la question.

Il y a également les problèmes dont le projet de loi C-20 ne parle pas. Ce projet de loi ne parle pas des questions de relations financières qui ont été définies dans le Rapport Penner, de la Commission royale sur les peuples autochtones, et dans le rapport de ce comité, qui s'intitule « Forger de nouvelles relations : l'autonomie gouvernementale des Autochtones du Canada. »

Sénateurs, j'ai lu avec une certaine satisfaction le procès-verbal du mercredi 1<sup>er</sup> décembre 2004. Lors de cette réunion, M. Stephen Cornell, co-directeur du Harvard Project on American Indian Economic Development, a comparu devant votre comité.

Il n'est pas difficile d'être d'accord avec l'idée de M. Corner, c'est-à-dire qu'il faut des conditions préalables en matière de compétence, de bonne gouvernance et d'organisations culturelles appropriées afin que les Premières nations puissent prendre en main leur destinée. Il n'est pas difficile de réaliser, comme l'indiquait M. Cornell, que « les gouvernements autochtones doivent être légitimes aux yeux des gens qu'ils dirigent ».



It is not difficult to appreciate the hopeful words of Professor Cornell when he says we should, "look not only at the problems but also at the solutions that indigenous people are generating."

I will depart from my presentation to say that one of the issues we face in our community right now is the huge amount of excise tax that our community is paying. It is for us, as a community, as a nation, to get involved in solving that problem. Those are the discussions going on right now at Six Nations.

More reassuring were the questions and comments that you, the senators, made in committee that day. You spoke of the challenges and successes in your own regions. You spoke of differences. You spoke of diversity.

No one piece of legislation can be the panacea for all First Nation needs. You have heard of the resistance of the "one size fits all" approach, and you have heard the support for the government-to-government relationships. From Six Nations of the Grand River, you will hear strong support for nation-to-nation relationships. You will also hear us advocate nation-specific relationships. I truly believe that within the reports mentioned above lies the variety of diverse solutions for improving the lives of our diverse peoples.

The solutions of one nation must not infringe upon the solutions of another nation; this is consistent with our traditional teachings. This fundamental principle is the underlying basis for the two row wampum.

The peoples of Six Nations of the Grand River and many other First Nations share the view that Bill C-20 is an infringement on our inherent rights to self-government.

We would respectfully suggest that this proposed bill be reviewed by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to address this very question. This would save Canada and Six Nations, and all First Nations valuable time, energy and resources that would most certainly be consumed by the courts.

Another subject that needs thoughtful consideration is the power of the minister to unilaterally appoint boards of the four institutions. If there are to be 40 political appointments, we suggest that the appointments should be done with the public consultation of all First Nations.

The proponents of Bill C-20 do not need the proposed bill when the institutions are already up and running. Their websites are on the internet, their offices have been rented and their staff has been hired. The proponents of Bill C-20 do not need the proposed bill when the institutions are already being funded.

Il n'est pas difficile d'apprécier les mots pleins d'espoir de M. Cornell lorsqu'il dit que nous devrions : « examiner non seulement les problèmes, mais aussi les solutions proposées par les peuples autochtones ».

Je vais m'éloigner de mon exposé pour dire que l'un des problèmes auxquels nous faisons face dans notre communauté à l'heure actuelle est le montant énorme de taxes d'accise que nous devons payer. En tant que communauté, en tant que nation, nous devons participer à la résolution de ce problème. Ce sont les discussions qui ont lieu à l'heure actuelle.

Vos questions et vos commentaires étaient plus rassurants. Vous avez parlé des défis et des réussites dans vos propres régions. Vous avez parlé des différences. Vous avez parlé de la diversité.

Aucune loi ne peut servir de panacée à tous les besoins des Premières nations. Vous avez entendu dire qu'il y a une résistance à l'approche « taille unique » et vous avez également entendu qu'il y a un appui en faveur des relations de gouvernement à gouvernement. De la part des Six Nations du territoire de Grand River, vous avez entendu dire qu'il y avait un appui important en faveur des relations de nation à nation. Vous allez également nous entendre défendre les relations spécifiques à une nation. Je crois véritablement que dans les rapports qui sont mentionnés ci-dessus, on trouve la variété et la diversité de solutions pour améliorer les vies de nos divers peuples.

Les solutions d'une nation ne doivent pas porter atteinte aux solutions d'une autre nation, cela correspond à nos enseignements traditionnels. Ce principe fondamental est la base sous-jacente du traité du wampum à deux rangs.

Les peuples des Six Nations du territoire de Grand River et bien d'autres Premières nations sont d'accord à dire que le projet de loi C-20 porte atteinte à nos droits inhérents à l'autonomie gouvernementale.

Nous vous suggérons de faire réviser ce projet de loi par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour trouver une solution à cette même question. Cela pourrait permettre au Canada, aux Six Nations et à toutes les Premières nations du temps d'économiser de l'énergie et des ressources valables, qui seraient certainement consommées par les tribunaux.

Un autre sujet dont il faut tenir compte soigneusement est le pouvoir du ministre de nommer de façon unilatérale le conseil d'administration des quatre institutions. S'il doit y avoir 40 nominations politiques, nous suggérons que ces nominations soient effectuées avec la consultation publique de toutes les Premières nations.

Les défenseurs du projet de loi C-20 n'ont pas besoin de ce projet de loi alors que les institutions sont déjà créées et fonctionnent. Leurs sites Web sont sur l'Internet, leurs bureaux ont été loués et leur personnel a été embauché. Les défenseurs du projet de loi C-20 n'ont pas besoin de ce projet de loi, étant donné que les institutions sont déjà financées.



In closing, I must state emphatically that Bill C-20 is detrimental to the self-determination of Six Nations of the Grand River Territory. We do not want or need legislation designed by someone else. We want to continue the discussion of our inherent, Aboriginal and treaty rights. Within that discussion, it will become apparent that by resolving the issues of land, resources and jurisdiction, Canada and Six Nations and many other First Nations will find themselves on a far more productive path.

Senators, I would like to thank you for listening to the views of Six Nations of the Grand River Territory. It is my hope that the power of a good mind will be with you as you consider Bill C-20 and make your decisions.

**The Chairman:** Thank you, Chief General.

**Mr. Michael Anderson, Research Director, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin** I am pleased to proceed but it is my practice as a technician to defer to any chiefs who are present to make their presentations, if that is appropriate for the purposes of the committee.

**The Chairman:** Are there other chiefs to present? Chief McCormick.

**Mr. Chris McCormick, Grand Chief, Association of Iroquois and Allied Indians:** Good morning. Senators, I appreciate your request for a prayer to open this meeting. I would like to acknowledge that we are on Algonquin territory. I thank the elder for the prayer and I thank the Senate for the opportunity to present on behalf of the Association of Iroquois and Allied Indians.

Last week, I was asked by the political confederacy for the Province of Ontario, which is all the provincial territorial organizations, to present on their behalf. That umbrella organization represents 134 First Nations in the Province of Ontario. I asked for some speaking notes and I received them this morning at eight o'clock. There are 17 pages and so I have done my best to reduce that presentation. I hope that I have copied the points that are most important to the committee.

First, we would like to speak to inadequate consultation. Bill C-20 proposes national legislation that will affect the rights and interests of all First Nations. For example, the bill prejudices the inherent right of self-government for all First Nations by providing that all future First Nation laws and property taxation and financial administration are subject to a veto by federally appointed committee's, the tax commission and management board respectively.

Several leading Supreme Court decisions stand for the proposition that a government measure likely to prejudice rights in a significant way must go through a rigorous First Nation consultation exercise before acceptance and implementation;

Pour conclure, je dois souligner que le projet de loi C-20 nuit à l'autodétermination des Six Nations du territoire de Grand River. Nous ne voulons pas et nous n'avons pas besoin d'une loi conçue par quelqu'un d'autre. Nous voulons continuer la discussion à propos de nos droits autochtones inhérents et de nos droits en vertu des traités. Dans le cadre de cette discussion, il deviendra évident qu'en résolvant les problèmes de territoires, de ressources et de compétences, le Canada, les Six Nations et bien d'autres Premières nations se trouveront dans un champ de discussion beaucoup plus productif.

J'espère que vous serez pénétrés du pouvoir d'un bon esprit lorsque vous examinerez le projet de loi C-20 et que vous prendrez votre décision.

**Le président :** Merci, Chef général.

**M. Michael Anderson, directeur de recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin :** Je serais prêt à prendre la parole, mais j'ai l'habitude, en tant que technicien, de laisser tout d'abord parler les chefs qui sont là pour faire un exposé, si cela convient au but de ce comité.

**Le président :** D'autres chefs sont-ils présents? Chef McCormick, vous avez la parole.

**M. Chris McCormick, grand chef, Association of Iroquois and Allied Indians :** Bonjour, sénateurs, j'apprécie votre demande d'une prière pour ouvrir cette réunion. J'aimerais signaler que nous sommes sur les territoires algonquins. Je remercie l'aîné pour la prière et je remercie le Sénat pour nous permettre de faire un exposé au nom de l'Association of Iroquois and Allied Indians.

La semaine dernière, la confédération politique pour la province de l'Ontario, qui représente toutes les organisations territoriales provinciales, m'ont demandé de faire un exposé en leur nom. Cette organisation-parapluie représente 134 Premières nations de la province de l'Ontario. J'ai demandé des notes d'allocation et je les ai reçues ce matin à 8 heures. Ce sont 17 pages et j'ai fait de mon mieux pour réduire le temps de l'exposé. J'espère que j'ai copié les points les plus importants pour le comité.

Tout d'abord nous aimerions parler du caractère insuffisant des consultations. Le projet de loi C-20 propose une législation nationale qui va affecter les droits et les intérêts de toutes les Premières nations. Par exemple, le projet de loi porte atteinte au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de toutes les Premières nations en stipulant que l'ensemble des lois futures des Premières nations, des impôts fonciers et de l'administration financière des Premières nations seront sujet à un veto par des comités nommés par le gouvernement fédéral, respectivement la commission de la fiscalité et le conseil de gestion.

Plusieurs jugements de principe de la Cour suprême défendent l'hypothèse que si une mesure du gouvernement est susceptible de porter atteinte à des droits de manière significative, elle doit passer par l'exercice rigoureux de consultation des Premières

Sparrow and Haida Nation, and in some cases, First Nations' consent may be required, as in *Delgamuukw v. British Columbia*.

The consultation record of Bill C-20 is very suspect and raises a distinct possibility that if it is passed into law it will be declared constitutionally invalid.

In its present form, the bill and its predecessors going back to 2001 have been consistently rejected by First Nation assemblies at the national and provincial levels. This opposition has been ignored by Indian and Northern Affairs Canada and a small number of First Nations in support of the bill. Some cosmetic amendments to the proposed legislation have been introduced, but there has been no serious reconsideration of the substance of the bill.

The last paragraph of the preamble of Bill C-20 states:

And whereas first nations have led an initiative culminating in the introduction of this Act;

That kind of statement gives lawyers a bad name. Some First Nations support Bill C-20 but most are opposed to it. With respect, it should cause this committee concern that the government is complicit in this kind of deception in a significant proposed statute.

The hearings before the House of Commons committee were a microcosm of the fundamental unfairness of the consultation process on Bill C-20 in that they lasted only part of one day. The only witnesses were from INAC and supporters of the bill. These supporters are affiliated with the four institutions to be blessed by Bill C-20. Naysayers were excluded from the party. The dubious nature of this procedure speaks volumes to how Bill C-20 has been handled from day one.

Bill C-20 has been rammed down the throats of First Nations. This is inconsistent with the commitment made by Prime Minister Martin at the historic Aboriginal round table last year. He promised that legislation and program packages would no longer be imposed on First Nations. He promised a partnership approach. The rough tactics being used to pass Bill C-20, come hell or high water, raise serious doubts about the sincerity of the commitment of a new partnership.

I will speak to the rationale for transferring the proposed legislation to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Federal policy developed by INAC accepts for all purposes that the inherent right exists and is protected by section 35 of the Canadian Constitution Act, 1982. This is a general recognition. The elaboration of the Aboriginal and/or treaty right of self-government depends on research and

nations avant d'être acceptée et mise en œuvre. Le consentement des nations Sparrow et Haida et, dans certains cas, des Premières nations, peut être exigé, comme dans l'affaire *Delgamuukw c. la Colombie-Britannique*.

La liste de consultation pour le projet de loi C-20 est très suspecte et pourrait faire en sorte que si le projet de loi est adopté, il pourrait être déclaré non valide constitutionnellement.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi et ses versions précédentes, qui remontent à 2001, ont été toujours rejetés par les assemblées des Premières nations tant au niveau national que provincial. Les Affaires indiennes et du Nord Canada n'ont pas tenu compte de cette opposition et un petit nombre de Premières nations sont en faveur de ce projet de loi. Quelques modifications légères ont été apportées à la législation proposée, mais il n'y a pas eu de réexamen sérieux de l'esprit du projet de loi.

Le dernier paragraphe du préambule du projet de loi C-20 déclare ce qui suit :

Que les Premières nations ont entrepris une initiative qui a mené à l'élaboration de la présente loi.

Ce genre de déclaration est à la source de la mauvaise réputation des avocats. Quelques Premières nations sont pour ce projet de loi C-20, mais la plupart y sont opposées. Avec votre respect, cela devrait préoccuper le comité de savoir que le gouvernement est complice de genre de supercherie dans une loi proposée d'importance.

Les audiences tenues par le comité de la Chambre des communes étaient un microcosme de l'inéquité fondamentale du processus de consultation à propos du projet de loi C-20, dans la mesure où ces consultations n'ont duré qu'une partie de la journée. Les seuls témoins provenaient de l'AINC et ils étaient en faveur du projet de loi. Ces témoins sont affiliés avec les quatre organisations qui bénéficieraient du projet de loi C-20. Ceux qui étaient contre étaient exclus. La nature douteuse de ce procédé trahit la façon dont le projet de loi C-20 a été considéré depuis le premier jour.

On a essayé de faire avaler le projet de loi C-20 aux Premières nations. Cela ne correspond pas à l'engagement pris par le premier ministre Paul Martin à la table ronde historique des peuples autochtones l'an dernier. Il a promis que des séries de lois et de programmes ne seraient plus imposées aux Premières nations. Il a promis une approche en partenariat. Les tactiques grossières qui sont utilisées pour faire adopter le projet de loi C-20, quoiqu'il arrive, soulèvent de sérieux doutes quant à la sincérité de l'engagement du gouvernement à établir un nouveau partenariat.

Je vais parler de la logique du transfert de la loi proposé au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. La politique fédérale mise au point par l'AINC accepte à toutes fins et intentions que le droit inhérent existe et se trouve protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle canadienne de 1982. Il s'agit d'une reconnaissance générale. L'élaboration d'un droit autochtone ou d'un droit de traité de gouvernement autonome

discussion at the local level. Ironically, the federal policy support for the inherent right is referred to in the first paragraph of the preamble of Bill C-20.

The inherent right in section 35 cannot be purely ornamental or empty but it must have some substantive content. There must be some legislative jurisdiction for First Nations associated with the inherent right. Certain federal enactments may be unconstitutional because of the inconsistency with the inherent right.

Is there anything in Bill C-20 that is potentially inconsistent with the inherent right in section 35 of the Canadian Constitution Act of 1982?

If there such a potential inconsistency with the inherent rights, parts of Bill C-20 may be unconstitutional. This is the issue that should be of interest to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. There is an opportunity for the Senate to consider important draft legislation vis-à-vis the inherent right in section 35. This is a very important area from a legal and political point of view that would benefit from consideration by the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

What parts of Bill C-20, if any, might clash with the inherent right? In my view there are two key potential problems. First, Part 4 of Bill C-20 provides that a First Nation cannot pass a financial administration law without the prior approval of the proposed First Nations' management board. Part 5 provides that a First Nation cannot pass a local property taxation law and related laws without the prior approval of the proposed First Nation tax commission.

Part 3 concerning the financial management board, clauses 40 to 41, and Part 3, the tax commission, clauses 19 and 20, are appointed by the federal government. It is funny that subclause 20(2) guarantees three seats on the tax commission for taxpaying business interests, likely in practice to be non-Aboriginal. These federally appointed individuals will give thumbs up or down to all property taxation laws, including the expenditure of funds proposed by all First Nations in Canada. There is nothing this bad in the Indian Act of 1927.

In other words, these two federally appointed committees, the tax commission and the management board, have absolute veto over First Nation laws dealing with some of the intimate matters of local government such as local taxation and local finance administration. The proposed tax commission even has a veto over the annual budgets for the expenditure of property tax revenues, paragraph 5(1)(b).

In my view, this federal veto over intimate local law-making is inconsistent with even a modest understanding of the content of the inherent right in section 35. If the inherent right does not cover jurisdiction over local taxation and financial

dépend de la recherche et des discussions qui ont lieu au niveau local. De façon ironique, la politique fédérale soutient que le premier paragraphe du préambule du projet de loi C-20 fait référence à ce droit inhérent.

Ce droit inhérent de l'article 35 ne peut servir d'ornementation ou ne peut être vide, mais il doit y avoir un contenu substantiel. Il doit y avoir une compétence législative pour les Premières nations associées à ce droit inhérent. Certains textes de loi fédéraux peuvent être inconstitutionnel à cause du fait qu'ils ne sont pas cohérents avec ce droit inhérent.

Y a-t-il quelque chose dans le projet loi C-20 qui pourrait ne pas correspondre à ce droit inhérent inscrit à l'article 35 de la Loi constitutionnelle canadienne de 1982?

S'il existe une non-correspondance potentielle avec ces droits inhérents, certaines parties du projet de loi C-20 pourraient être non constitutionnelles. C'est cette question qui devrait intéresser le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. Pour le Sénat, c'est l'occasion de considérer une ébauche de loi importante par rapport au droit inhérent de l'article 35. D'un point de vue légal et politique, c'est une zone très importante qui pourrait bénéficier de toute considération par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Quelle partie du projet de loi C-20, s'il y en a, peuvent contrecarrer ce droit inhérent? D'après moi, il existe deux problèmes clés possibles. Tout d'abord, la partie 4 du projet de loi C-20 stipule qu'une Première nation ne peut adopter une loi de gestion financière sans l'accord préalable du conseil de gestion des Premières nations proposé. La partie 5 stipule qu'une Première nation ne peut adopter une loi d'impôt foncier local et des lois connexes sans l'accord préalable de la commission de la fiscalité des Premières nations proposées.

Le conseil de gestion financière prévu par les dispositions 40 et 41 de la partie 3 ainsi que la commission de la fiscalité prévue par les dispositions 19 et 20 de la partie 3 sont nommées par le gouvernement fédéral. Il est bizarre que le paragraphe 20(2) garantisse trois conseillers à cette commission de la fiscalité pour les intérêts des sociétés contribuables, conseillers qui en pratique sont susceptibles d'être non autochtones. Ces personnes nommées par le gouvernement fédéral pourront accepter ou refuser toutes lois sur les taxes foncières, y compris les dépenses des fonds proposées par toutes les Premières nations du Canada. Il n'y avait rien de si mauvais dans la Loi sur les Indiens de 1927.

En d'autres termes, ces deux comités nommés par le gouvernement fédéral, la commission de la fiscalité et le conseil de gestion financière, ont possibilité de veto absolu sur toutes les lois des Premières nations touchant à des affaires propres au gouvernement local, telle que l'imposition et l'administration financière locale. La commission de la fiscalité proposée aurait même un veto sur les budgets annuels des dépenses provenant de recettes des taxes foncières, en vertu de l'alinéa 5(1)b).

À mon avis, ce veto fédéral sur le pouvoir local de légiférer du gouvernement local est contraire à toute compréhension modeste du contenu du droit inhérent de l'article 35. Si le droit inhérent ne couvre pas la compétence sur l'administration des impôts locaux



administration, then what does it cover? What is the residential content of the inherent right if such a basic local jurisdiction is not included?

I wanted to touch on the First Nations Statistical Institute. There is no optionality about this institution. Whether or not a First Nation likes it, the institute will exist and will be paid for from funds that would otherwise go to real First Nation priorities, such as schools and health care. The institution will have a platform to make pronouncements about First Nations statistical policy, even though it does not enjoy the support of the majority of First Nations.

The institute will have a broad and non-consensual access to the most intimate data on all First Nations in Canada. This reality is artfully camouflaged by clause 106 of Bill C-20, which talks of agreements with First Nations on the sharing of the statistical information. However, the kicker is clause 107, which provides for non-consensual access to practically all First Nation data held by the federal government. This data is massive and intimate, given the level of financial and program over-reporting required by First Nations, so First Nation data will be shared with the institute even though most First Nations are strongly opposed to its mandate. Fully funded by INAC, the institution will thrive even if not a single First Nation data sharing agreement under clause 106 is ever signed. This belies the assertion that the institution and the rest of Bill C-20 are optional or opt-in.

The fact is that most First Nations in Canada, and especially in the North, are hurting very badly indeed. Many First Nations are verging on bankruptcy or third party administration, as it is called in the parallel universe of INAC. All social economic indicators are well below Canadian averages and in some cases are equivalent to Third World. This overwhelming problem does not stem from bad local management or some other fault at the First Nation level. Rather, the problem stems from the decision of Canada in 1995 to cap federal transfers to First Nations. The effect has been devastating, since the overwhelming majority of First Nations mostly depend on federal transfers.

Instead of dealing with First Nation fiscal agenda, Bill C-20 refers to tax and borrow mania. The proposed legislation is based on the absurd proposition that First Nations can tax and borrow their way to prosperity. This may work for a handful of First Nations with significant reserve business properties. However, for the overwhelming majority of First Nations, the truism stands: You cannot draw blood from a stone. If there is no business base, which is the norm, there is no hope for a property taxation system. Without property taxes, there can be no borrowing on the international bond market under the auspice of a financial authority. For the great majority of First Nations who are

et des finances locales, alors que couvre-t-il? Quel est le contenu résidentiel de ce droit inhérent, si une compétence locale n'est même pas comprise?

Je voudrais parler de l'Institut de la statistique des Premières nations. Il n'y a même pas d'option au sujet de cet institut. Qu'une Première nation l'aime ou non, l'institut existera et sera payé à partir de fonds qui devraient sinon être versés pour des priorités réelles des Premières nations, telles que des écoles ou des soins de santé. L'institution disposera d'un programme pour se prononcer sur la politique statistique des Premières nations, même si elle ne reçoit pas le soutien de la majorité des Premières nations.

Cet institut aura un accès généralisé et non consensuel aux données les plus intimes de toutes les Premières nations du Canada. Ce fait est intelligemment camouflé par l'article 106 du projet de loi C-20, qui parle d'accord avec les Premières nations sur le partage d'informations statistiques. Cependant, le clou est l'article 107, qui stipule un accès non consensuel à pratiquement toutes les données des Premières nations détenues par le gouvernement fédéral. Ces données sont énormes, elles sont intimes également, étant donné l'énorme masse de rapports financiers et de rapports sur les programmes exigés des Premières nations, et ainsi les données des Premières nations seront partagées avec l'institut même si la plupart des Premières nations sont fortement opposées à son mandat. Entièrement financé par l'AINC, l'institut va pouvoir croître, même si aucun accord de partage de données des Premières nations n'est signé en vertu de l'article 106. Cela est un démenti à la déclaration selon laquelle l'institut et le reste du projet de loi C-20 pourraient être acceptés ou refusés.

Le fait est que la plupart des Premières nations du Canada, et tout particulièrement dans le Nord, ont d'énormes difficultés. Bien des Premières nations sont sur le point de faire faillite ou sous une administration tierce, comme cela s'appelle dans l'univers parallèle de l'AINC. Tous les indicateurs socio-économiques sont bien en deçà des moyennes canadiennes et dans certains cas sont équivalents à celles du tiers monde. Cet énorme problème ne provient pas d'une gestion locale mauvaise ou d'autres fautes de la part des Premières nations. Plutôt, le problème provient de la décision du Canada, en 1995, d'établir un plafond aux transferts fédéraux vers les Premières nations. L'effet a été dévastateur, puisque la majorité écrasante des Premières nations dépendent pour la plupart des transferts fédéraux.

Au lieu de s'occuper de l'ordre du jour financier des Premières nations, le projet de loi C-20 dénote une manie de l'impôt et de l'emprunt. La législation proposée se base sur l'hypothèse absurde que les Premières nations peuvent imposer et emprunter jusqu'à devenir prospères. Ceci peut fonctionner pour quelques Premières nations, avec des réserves importantes de propriétés d'affaires. Cependant, pour l'énorme majorité des Premières nations, le truisme reste : c'est comme parler à un mur. S'il n'y a pas une base d'affaires, qui est en fait la norme, il n'y a aucun espoir d'établir un système d'impôts fonciers. Sans impôts fonciers, il ne peut y avoir aucun emprunt sur le marché des obligations internationales

struggling to get by on capped federal funding, the tax and borrow scheme of Bill C-20 is at best a bitter joke.

In regards to chiefs in assembly, Bill C-20 and its predecessors have been continually opposed by Chiefs of Ontario and assembly. The official position, based on resolutions at the Assembly of First Nations, is to oppose Bill C-20.

I would strongly urge, based on this presentation, that this proposed legislation be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

There are institutions established and presently carrying out the work of this proposed legislation. Why were not these institutions not tendered out? There were large amounts of money and there was no tender process. Is that not the norm for taxpayers' money when institutions like these are going to be established, a tender process?

**Mr. Randall Phillips, Chief, Oneida Nation of the Thames:** Good morning, senators. I would like to also acknowledge the fact that we are here on Algonquin territory. I also acknowledge the elder for opening today's session with a prayer. That is very important.

Honourable senators, I did not give you a brief today simply because I think you have read enough briefs, and I think you will continue to read enough briefs. You need to have a personal, direct contact with a leader from a First Nations community that has had a chance to review Bill C-20. I will not go through a clause-by-clause analysis of it. I do not think that will serve any purpose. At the end of the day, you might find there is hope that Bill C-20 can be salvaged. I want to echo some of the comments made earlier that the amendment list would be too lengthy, and there would be a lot of time and effort to do so.

I would like to introduce myself as elected chief of the Oneida Nations of the Thames. I say "Oneida Nations" because that is exactly what we are. We are the only Oneida Nations within Canada's boundaries. Our traditional homeland is from New York. Some of you may be aware that there is a current land claim negotiation with New York State and the federal government as it stands right now.

It is important that you understand that I am here representing those people's interests and not necessarily all First Nation's interest, and certainly not the proponents of this legislation's interests. They have made it clear to Parliament and other members that they are in favour of this particular piece so they can move on with their own interests. It is from spring board I would right to take off.

The Oneida Nations of Thames is a unique community here in Canada. We are the only community I know of that was not granted land through the federal government. We purchased our

sous les auspices d'une autorité financière. Pour la grande majorité des Premières nations qui se battent pour s'en sortir avec un financement fédéral plafonné, ce système d'imposition et d'emprunt, défendu par le projet de loi C-20, les fait rire jaune.

En ce qui concerne l'assemblée des chefs, les chefs de l'Ontario et l'assemblée se sont toujours opposés au projet de loi C-20 et à ses prédécesseurs. D'après les résolutions adoptées par l'Assemblée des Premières nations, leur position officielle a toujours été le rejet du projet de loi C-20.

À la lumière de cet exposé, je vous exhorte à renvoyer ce projet de loi au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Il existe déjà des organisations qui mettent en application les dispositions prévues par ce projet de loi. Pourquoi n'a-t-on pas procédé par appel d'offres? Il n'y a pas eu d'appel d'offres, malgré le fait qu'il s'agissait de sommes considérables. N'est-ce pas la règle appliquée pour bien gérer l'argent des contribuables? Lorsqu'on prévoit établir des institutions comme celles-ci, ne doit-on pas lancer un appel d'offres?

**M. Randall Phillips, chef, Oneida Nation of the Thames :** Bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs. J'aimerais tout d'abord signaler que nous nous trouvons en territoire Algonquin. Je remercie par ailleurs l'ainé d'avoir ouvert la séance par une prière. C'est très important.

Honorables sénateurs, si je ne vous ai pas remis de mémoire aujourd'hui, c'est parce que je pense que vous avez lu assez de mémoires par le passé et que vous devez en lire suffisamment d'autres dans l'avenir. Vous avez besoin d'un échange personnel et direct avec un chef d'une communauté des Premières nations qui a pris connaissance du projet de loi C-20. Je ne vais pas en parcourir tous les articles, car cela me semblerait inutile. À l'issue de votre examen, vous conclurez peut-être que le projet de loi C-20 peut aller de l'avant. Quant à moi, je souscris à l'avis de ceux qui ont dit tout à l'heure qu'il serait trop long d'apporter tous les amendements nécessaires à ce projet de loi, que cela demanderait trop de temps et d'efforts.

Permettez-moi de me présenter. Je suis le chef élu des Nations Oneida de Thames. Si j'emploie l'expression « Nations Oneida », c'est parce que c'est exactement ce que nous sommes. Nous sommes les seules Nations Oneida à l'intérieur des frontières canadiennes. Nos terres ancestrales se trouvent dans l'État de New York. Certains d'entre vous savent peut-être que nous négocions en ce moment le règlement d'une revendication territoriale avec l'État de New York et le gouvernement fédéral.

Il importe que vous sachiez que je représente les intérêts de ce peuple-là, pas nécessairement de toutes les Premières nations, et certainement pas ceux des promoteurs de ce projet de loi. Ceux-là ont fait savoir sans équivoque au Parlement et à d'autres intervenants qu'ils sont favorables à ce projet de loi parce qu'il sert leurs propres intérêts.

Voilà donc mon point de départ. Les Nations Oneida de Thames sont une communauté unique en son genre au Canada. Nous sommes la seule communauté qui ne s'est pas vu octroyer



land outright. We do not call it a reserve. We call it a settlement specifically for that purpose. Our children learn that it is a settlement. They have quite a time, sometimes, dealing with the reserve about the river because of this notion of one being a settlement and one being a reserve. Our fundamental thinking is that of a nation.

We believe there are other outstanding issues in regards to land issues. This certainly is a bill about land ownership, land issues, land acquisitions and how you use that land under the pretext of taxation. Taxation is not a value or an ideal that is widely held within our community or our nation. Our forefathers, my grandfathers, made a distinction a long time ago that they would protect us, this future generation, from exactly those kinds of impositions of foreign governments. This is, unfortunately, one of them. However, it might be guised in other terminology and other phrases in terms of "good for the community." There are some fundamental rights here that need to be addressed, and I do not think that Bill C-20 supports those rights.

I will now make quick mention of the lack of debate and consultation with regard to the process. As you are aware, this is the third time this proposed legislation has been introduced to the House, in different forms. I will echo the sentiments of the Grand Chiefs by saying that at each time it was presented, the chiefs rejected the proposed legislation. It still sits here in government. Does this say something? It says something to me and the people that I represent. It says that we are not being listened to. Once again I appreciate the fact that at least now we have a chance to be heard.

The Oneida Nations of the Thames Chief and Council has formally rejected Bill C-20 through the Band Council Resolution and those that have been submitted through the proper processes, through Indian and Northern Affairs Canada and everything else. We reject Bill C-20 for a number of reasons. It has a direct impact on our rights; throughout Bill C-20 you will see references that are made to control. You will see references that are made to approvals. You will see references that are made to government-created institutions that will have a direct impact on the day-to-day administration and governance of our community. That is not acceptable for the people I represent.

We are not in support of institutionalized self-government and that seems to be the trend. The notion of a national First Nation financial authority that lends money out might be a good idea in concept but those institutions already exist. First Nations just need an access to them. We do not need to create our own for this specific purpose with a whole new set of rules and regulations that bind us even further.

ses terres par le gouvernement fédéral. Nous avons acheté nos terres, purement et simplement. Voilà pourquoi nous ne les qualifions pas de « réserve », mais bien « d'établissement ». C'est que nous enseignons à nos enfants. Ils ont parfois du mal à se faire comprendre à cet égard par les habitants de la réserve située de l'autre côté de la rivière, étant donné que nous, nous ne sommes pas une réserve mais bien un peuple. Fondamentalement, nous nous considérons comme une nation.

Il existe à notre avis d'autres questions non réglées en ce qui concerne le régime foncier. Ce projet de loi traite de la propriété foncière, de l'acquisition de biens fonciers et de l'utilisation que l'on fait des terres sous prétexte d'imposition. L'imposition n'est pas une valeur ou un idéal très répandu dans notre communauté ou notre nation. Nos ancêtres, mes grands-pères, ont pris il y a longtemps la décision de nous protéger, notre génération et les futures, précisément contre l'imposition de tels régimes par des gouvernements étrangers. Ce projet de loi est malheureusement un des dangers contre lesquels il voulait nous prémunir. Il arrive cependant qu'on utilise d'autres mots et qu'on invoque par exemple le « bien commun » pour décrire de telles mesures. En l'occurrence, il faut examiner certains droits fondamentaux qui, à mon avis, ne sont pas garantis par le projet de loi C-20.

J'aimerais signaler au passage l'absence de débat et de consultation sur le processus. Comme vous le savez, c'est la troisième fois que ce projet de loi est déposé à la Chambre, sous différentes formes. Chaque fois, les grands chefs l'ont rejeté. Et pourtant, le gouvernement l'étudie toujours. Que doit-on en conclure? Quant à moi et le peuple que je représente, nous en tirons certaines conclusions. Nous en concluons qu'on ne nous écoute pas. Je vous remercie encore une fois de me donner à tout le moins l'occasion d'exprimer mon point de vue aujourd'hui.

Le chef et le conseil des Nations Oneida de Thames ont formellement rejeté le projet de loi C-20 par une résolution du conseil de bande. Cette résolution a été transmise aux autorités en bonne et due forme, par la filière normale, par l'entremise d'Affaires indiennes et du Nord Canada, et ainsi de suite. Nous rejetons le projet de loi C-20 pour plusieurs raisons. Ce projet de loi touche directement nos droits; dans ce projet de loi, on parle sans cesse de contrôle. On parle d'autorisations. On parle d'institutions créées par le gouvernement qui auront des répercussions directes sur l'administration de notre communauté. Cela n'est pas acceptable pour le peuple que je représente.

Nous ne sommes pas favorables à l'autonomie gouvernementale institutionnalisée, qui semble être la tendance privilégiée à l'heure actuelle. L'idée d'une autorité financière nationale des Premières nations qui prêterait de l'argent n'est pas mauvaise en soi, mais de telles institutions existent déjà. Les Premières nations ont simplement besoin d'y avoir accès. Il n'est pas nécessaire de créer nos propres institutions à cette fin précise en nous imposant du même coup toute une série de règles et de règlements qui seront autant de nouvelles contraintes.



We are not in favour of institutionalizing a board. We are not in favour of institutionalizing a tax commission. Simply put, this whole notion of creating these types of institutions goes against whatever notion of inherent self-government that there is.

We have not even had that debate in regards to the inherent rights policy and the objections that First Nations community, especially the ones my community have with that. It is limited, it is restricted and comes down to the last fact that it is controlling; that is what we want to move away from. Bill C-20 takes us further us along that path.

Part of the rejection is in some of the terminology used. There is finality to all these institutions in the sense they can say yes or no to anything. There is no appeal mechanism.

In 2005 this notion of accountability should be first and foremost in everyone's thoughts. Yet, should the financial board deem a First Nation ineligible, for whatever reason the control rests with the institution. The control rests with decision makers appointed by the federal government. Therefore, we are dealing with another federal body to control First Nations' interests and rights. For the people I represent, that is not acceptable.

We talk about the optionality of this proposed legislation and how it was a deal breaker in previous pieces of legislation. Now that has been addressed through Bill C-20. You heard from the other panellists here that there is no optionality to Bill C-20. They mention the specific statistical institution in regards to optionality, but I would like to take you one step further. Bill C-20 has a direct amendment to the Indian Act, not in terms of the taxation amendment where everyone might logically take that first jump to, but what bothers me and my community the most is that it amends section 88, which is a general provision for other laws to apply on First Nations territories.

If what we have been told is that this legislation is optional, then why change the Indian Act to read that this will be part of a law of general application?

My fear, senators is that these institutions will certainly look after their own self interests and with every opportunity encroach further into the governance issues that are solely the responsibility of First Nations governments.

There are too many provisions within those three institutions that will have a negative impact on a community.

The other point I wanted to raise here is in regards to the actual application of this proposed legislation. Who will it benefit? It will not benefit the Oneida Nations of the Thames, because we still have outstanding land issues. Going back to one of the references made by a previous speaker it states that those need to be resolved far in advance of this. We cannot get access to increased territory, so this notion of development coming into our territory any time in the future when we can even think about using that as a tax base is far remote from our thinking.

Nous ne sommes pas favorables à la création d'un conseil de gestion, ni d'une commission de la fiscalité. En un mot, l'idée même de créer de telles institutions va à l'encontre de la notion d'autonomie gouvernementale inhérente.

Nous n'avons même pas débattu de la politique fondée sur le droit inhérent et de la raison pour laquelle les communautés des Premières nations, particulièrement la mienne, s'y opposent. Cette politique est limitée, elle est restrictive et, en dernière analyse, elle est contraignante. C'est justement le genre de carcan dont nous voulons nous défaire, tandis que le projet de loi C-20 nous y assujettirait encore davantage.

Notre rejet du projet de loi s'explique, entre autres, par le langage qu'il contient. Les décisions de toutes ces institutions sont définitives. Il n'y a pas de mécanisme d'appel.

En 2005, l'obligation de rendre des comptes devrait être au premier rang des préoccupations de chacun. Et pourtant, si le conseil de gestion financière juge une Première nation inadmissible, pour quelque raison que ce soit, sa décision est sans appel. Le pouvoir appartient aux décideurs nommés par le gouvernement fédéral. Nous devons donc traiter avec un organisme fédéral de plus pour faire valoir les intérêts et les droits des Premières nations. Cela est inacceptable pour les gens que je représente.

On a évoqué le caractère optionnel de ce projet de loi en indiquant que c'est à cause de cette caractéristique que les projets de loi antérieurs avaient abouti à un échec. Le projet de loi C-20 aurait réglé cette difficulté. Les autres témoins ici présents ont déclaré que les dispositions du projet de loi C-20 ne sont pas optionnelles. Ils ont évoqué expressément l'Institut de la statistique à cet égard, mais j'aimerais pousser cette idée un peu plus loin. Le projet de loi C-20 modifie directement la Loi sur les Indiens, non pas en modifiant le régime d'imposition, ce qu'on aurait pu croire logique a priori, mais en modifiant l'article 88, disposition générale qui stipule que les autres lois s'appliquent sur les territoires des Premières nations. Voilà ce qui nous dérange le plus, mon peuple et moi.

Si ce projet de loi est optionnel, comme on le prétend, pourquoi modifier la Loi sur les Indiens pour affirmer que cette loi fera partie des lois d'application générale?

Je crains que ces institutions ne servent leurs propres intérêts et ne profitent de toutes les occasions pour s'ingérer dans des affaires de gouvernance qui sont du ressort exclusif des gouvernements des Premières nations.

Trop de dispositions relatives à ces trois institutions auront des répercussions défavorables sur une communauté.

Par ailleurs, j'aimerais aborder l'application effective de ce projet de loi. Qui en profitera? Ce ne seront pas les Nations Oneida de Thames, parce que toutes nos revendications territoriales n'ont pas encore été réglées. Pour reprendre encore une fois les propos d'un intervenant qui a pris la parole avant moi, il faut régler ces revendications bien avant d'adopter ce projet de loi. Nous n'arrivons pas à avoir accès à un plus grand territoire; nous sommes donc bien loin de penser à la possibilité d'utiliser les recettes fiscales pour développer notre territoire dans l'avenir.

I want to echo the sentiments of the Grand Chief that if and when we decide as a First Nations government and a people to increase our economics and development capacities it should be our choice and it should not have to be guided by an institution. There is no optionality otherwise.

The inclusion in several of the sections to third party interests over First Nations' interests is unacceptable to the people I represent. This is another way of outside interests directing and controlling what First Nations want to do. It is limiting, restricting and offensive, senators.

The purpose of this is taxation. Let us be clear about this. We can read the opening statements in regards to the creation of four institutions but the purpose of this is taxation. It does not change the fiscal relations with First Nations. All it does is harmonize communities with non-native communities. This has been a goal of assimilation since I was born, my father was born and his father was born. It is something that the people I represent take offence to. There are a lot of personal issues in regards to Bill C-20.

We are not in favour of anything that attacks our rights. As the Oneida Nations, we are part of the Iroquois Confederacy, and from that confederacy stems all of our history, governance and actions, it is not from the Indian Act. The Indian Act creates confusion and a dilemma for people like me who are representatives of an elected system. We do not support the Indian Act. To be further offended by the fact that this organization is going to continue to dictate and to guide us in terms of what we think is our future is also unacceptable.

In closing, thank you for your time to listen to the rants and raves of a young chief. I have been the beneficiary of a great many people at home who have provided me with guidance throughout this short term that I have held as chief. They are very supportive of the efforts I am trying to make and of my being here today. It does cost money to appear before you and there are many things we should be doing at home right now, but I think that it is important that you hear from a group that opposes Bill C-20 and takes no benefit from it in any way. I have tried to point out the negative side of this proposed legislation.

I ask senators in the course of your actions and responsibilities that you do what you can to refrain from endorsing Bill C-20. I ask that in concert with the Grand Chiefs' statement made here today.

These are constitutional issues. The proposed bill would create institutions that would directly conflict with First Nation governments' rights and responsibilities through a process in which we have never been directly involved. Our national office has been put on record as rejecting this proposed legislation. I ask senators to do what they can to stop Bill C-20.

Pour reprendre les propos du Grand Chef, je dirai que si et quand nous décidons en tant que gouvernement des Premières nations et que peuple de stimuler notre économie et nos capacités de développement, nous devons le faire de notre propre chef et non à l'instigation d'une institution. Autrement, on ne peut pas parler d'optionnalité.

Les gens que je représente trouvent inacceptable le fait que dans plusieurs des articles du projet de loi, les intérêts des tierces parties l'emportent sur ceux des Premières nations. C'est un autre moyen qui permettra à des intérêts extérieurs d'orienter et de contrôler le comportement des Premières nations. Honorables sénateurs, cette façon de faire est restrictive, contraignante et insultante.

L'imposition est la raison d'être de ce projet de loi. Qu'on ne s'y trompe pas. Malgré les déclarations faites dans le préambule au sujet de la création de quatre institutions, l'objet du projet de loi est l'imposition. Il ne change pas les relations fiscales avec les Premières nations. Il ne fait qu'harmoniser les communautés autochtones avec les communautés non autochtones. C'est du reste là le but de l'assimilation depuis toujours. Cela offense les gens que je représente. Le projet de loi C-20 touche beaucoup de questions personnelles.

Nous sommes contre tout ce qui mine nos droits. En tant que Nations Oneida, nous faisons partie de la Confédération iroquoise, dont découlent toute notre histoire, notre gouvernance et nos actes. Tout cela ne nous vient pas de la Loi sur les Indiens qui a semé la confusion et créé un dilemme pour ceux qui comme moi sont des représentants élus. Nous n'acceptons pas la Loi sur les Indiens. Nous subissons un nouvel affront si cette organisation continue à nous dicter notre conduite à l'avenir et cela nous paraît aussi inacceptable.

En terminant, je vous remercie d'avoir bien voulu écouter les doléances et les récriminations d'un jeune chef. Dans ma communauté, je peux compter sur les conseils d'un grand nombre de personnes qui m'ont guidé dans mon rôle de chef, que j'occupe depuis peu. Elles m'ont beaucoup soutenu dans mes efforts et ma comparaison ici aujourd'hui. Il a fallu déboursier certains frais pour être des vôtres aujourd'hui et il y a beaucoup à faire chez-moi en ce moment, mais je pense qu'il était important que vous entendiez un groupe qui s'oppose au projet de loi C-20 et qui n'en retirera aucun avantage. Voilà pourquoi j'ai essayé de vous décrire les défauts de ce projet de loi.

J'invite les sénateurs à ne pas appuyer le projet de loi C-20. À cet égard, je m'associe aux propos que le Grand Chef a tenus devant vous aujourd'hui.

Il s'agit de questions constitutionnelles. Le projet de loi entraînerait la création d'institutions tout à fait incompatibles avec les droits et les responsabilités des gouvernements des Premières nations, par suite d'un processus auquel nous n'avons jamais participé directement. Notre bureau national a formellement et publiquement rejeté ce projet de loi. Je prie les sénateurs de tout mettre en œuvre pour empêcher l'adoption du projet de loi C-20.

Should this piece of proposed legislation pass, I would ask senators to make one simple amendment: Include a specific reference that this legislation not apply to the Oneida Nation of the Thames.

**The Chairman:** Next we will hear from Mr. Anderson. The committee has had the benefit of reading your lengthy presentation and we wonder if you might provide us with a summary? I will leave that to you, Mr. Anderson.

**Mr. Anderson:** Mr. Chair, I do not intend to read the entire document. I would like to request that the committee consider adopting the presentation that I have circulated as part of the evidence of this proceeding. If it is acceptable to the committee I will move on to simply summarize some of the points that have not been touched on by our colleagues today.

**The Chairman:** Do we have a motion to accept the document as an exhibit?

**Senator St. Germain:** So moved.

**The Chairman:** It is moved by Senator St. Germain and seconded by Senator Watt.

All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Anderson please proceed.

**Mr. Anderson:** Thank you, Mr. Chair and members of the committee, also chiefs, grand chiefs, elders and youth who have attended to hear this important presentation.

I would like to express my appreciation for opening with a prayer to centre our minds on this important issue and to acknowledge being in Algonquin territory today.

The MKO First Nations appeared before the House of Commons committee when the bill was known as Bill C-19. We submitted a presentation at that time. I would like to mention, in addition to other comments that we might make, that we spent some time with the assistance of the clerk of the committee looking at the recent transcripts for February 23 and February 27, which are not yet posted on the website, as well as the remaining entire record of the discussions on this proposed legislation from Bill C-19 through Bill C-23 and its current incarnation as Bill C-20. We did that in part because a great deal of discussion has taken place and in part because the formal position of the Assembly of First Nations is to oppose Bill C-19. Bill C-20 is different and has certain amendments.

Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin wishes to fully understand the proposed legislation that is before this committee in order to advise our First Nations. I have been asked by Grand Chief Dr. Sydney Garrioch to make these representations today on his behalf and that of MKO. I appreciate the invitation of the committee to do so.

Si jamais ce projet de loi est adopté tout de même, je demanderai aux sénateurs d'y apporter un amendement simple : que le projet de loi stipule clairement qu'il ne s'applique pas à la Oneida Nation of the Thames.

**Le président :** Nous allons maintenant entendre M. Anderson. Comme notre comité a déjà pu prendre connaissance de votre long document, pourriez-vous nous en présenter un résumé? Vous avez la parole, monsieur Anderson.

**M. Anderson :** Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de lire intégralement le document. Je demande au comité de bien vouloir verser au compte rendu de la réunion le document que j'ai remis aux membres du comité. Si cela vous agrée, je vais simplement résumer les points saillants de ce document, qui n'ont pas encore été abordés par nos collègues aujourd'hui.

**Le président :** Qui propose que le document soit versé au procès-verbal?

**Le sénateur St. Germain :** J'en fais la proposition.

**Le président :** Le sénateur St. Germain propose cette motion, appuyé par le sénateur Watt.

Qui est pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Monsieur Anderson, à vous la parole.

**M. Anderson :** Merci, monsieur le président et membres du comité. Je remercie également les chefs, les grands chefs, les anciens et les jeunes qui se sont déplacés pour entendre cet important exposé.

Je vous remercie d'avoir ouvert la séance par une prière pour nous aider à nous concentrer sur cette importante question et pour souligner le fait que nous nous trouvons aujourd'hui en territoire algonquin.

Les Premières nations MKO ont comparu devant le comité de la Chambre des communes lorsque le projet de loi portait encore le numéro C-19. À l'époque, nous avions présenté un mémoire. J'aimerais mentionner tout d'abord qu'avec l'aide de la greffière du comité, nous avons pris connaissance des procès-verbaux des réunions récentes tenues les 23 et 27 février, lesquels ne figurent pas encore sur le site Internet. Nous avons également lu le compte rendu de toutes les discussions ayant eu lieu sur tous les avatars de ce projet de loi qui s'est appelé d'abord C-19, puis C-23 et enfin, C-20. Si nous l'avons fait, c'est, d'une part, qu'il y a eu beaucoup de discussions et, d'autre part, que l'Assemblée des Premières nations s'était formellement prononcée contre le projet de loi C-19. Le projet de loi C-20 est cependant différent et contient certains amendements par rapport à la version antérieure.

Notre communauté, la Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin, souhaite bien comprendre les tenants et aboutissants du projet de loi que votre comité étudie afin de conseiller nos Premières nations. Le grand chef Dr. Sidney Garrioch m'a chargé de faire ces représentations aujourd'hui en son nom et au nom des MKO. Je remercie le comité de m'avoir invité à le faire.



MKO supports recognition of the autonomy of each First Nation to determine whether the provisions of the proposed legislation are applicable to the circumstances of that First Nation. I have some comments that I would like to make, however, in respect of the inherent right.

MKO will not support any federal legislation that seeks to impose a system of financial arrangements upon a First Nation or otherwise infringe the authority of the First Nation, including those First Nations presently exercising financial authorities.

MKO represents the 30 northern-most First Nations in Manitoba and some 56,000 treaty First Nations citizens. We have signed treaties numbered 4, 5, 6 and 10. There are also four major languages spoken in our region: English, Ojibwa Cree, Cree and Dene. As a result of that diversity, our organization has to respect the differences of view, the differences of cultural perspectives and the differences in language within our region. It is an essential principal of MKO that only that First Nation directly affected by a measure may decide upon its appropriateness when it falls upon itself.

More specifically, in terms of lands and natural resources, this measure is about land in terms of land values, about taxation for the values of it and about financial management principles and rules that would apply to those regimes. We are very careful when we make our comments here today about the interests of our own First Nations and those of others who have invested time in examining this proposed legislation.

MKO recognizes that with the important exception of the functions of the First Nations Statistical Institute, Bill C-20 provides that a First Nation has the option of requesting an Order-in-Council naming a first nation as participating in the provisions of Bill C-20, namely in respect of the First Nations finance authority, the tax commission and the financial management board. We recognize that amendment has been made. We had objected to that amendment and many others, in particular the tax regime.

MKO also recognizes that its previous concerns regarding the imposition of these regimes upon First Nations, which have already enacted taxation laws under section 83 of the Indian Act, appear to be addressed and will preserve any such existing taxation laws as well as the related statutory regime under the Indian Act.

We are quite familiar with those particular provisions and they are related directly to our earlier comments. Similar to another comment made about the preamble by a previous witness, we have noted one:

Whereas the Government of Canada has adopted a policy recognizing the inherent right of self-government as an aboriginal right and providing for the negotiation of self-government;

Les MKO appuient la reconnaissance de l'autonomie de chaque Première nation et son pouvoir de déterminer si les dispositions du projet de loi s'appliquent à elle, étant donné ses circonstances particulières. J'aimerais cependant commenter la notion de droit inhérent.

Les MKO n'appuieront aucune mesure législative fédérale qui vise à imposer à une Première nation un régime d'arrangements financiers ou à miner les pouvoirs de la Première nation, y compris les Premières nations qui exercent déjà des pouvoirs financiers.

Les MKO représentent les 30 Premières nations les plus au nord du Manitoba et quelque 56 000 citoyens de Premières nations visés par un traité. Nous avons signé les traités n<sup>os</sup> 4, 5, 6 et 10. Quatre grandes langues sont parlées dans notre région : l'anglais, le cri Ojibwa, le cri et le déné. Étant donné cette diversité, notre organisation doit respecter les points de vue différents, les perspectives culturelles différentes et les langues différentes dans notre région. Les MKO ont adopté pour principe essentiel que seules les Premières nations directement touchées par une mesure peuvent se prononcer sur l'opportunité de celle-ci.

Plus précisément, en ce qui concerne les terres et les ressources naturelles, cette mesure touche l'évaluation foncière, l'imposition fondée sur cette évaluation et les principes et règles de gestion financière qui s'appliqueraient à ces régimes. Dans nos propos devant vous aujourd'hui, nous veillons à protéger les intérêts de nos propres Premières nations et ceux d'autres qui ont consacré du temps à étudier ce projet de loi.

Les MKO reconnaissent qu'à l'exception des fonctions de l'Institut de la statistique des Premières nations, le projet de loi C-20 accorde à toute Première nation la possibilité de demander un décret désignant les Premières nations auxquelles s'appliqueront les dispositions du projet de loi C-20, notamment en ce qui concerne les pouvoirs financiers des Premières nations, la Commission de la fiscalité et le Conseil de gestion financière. Nous reconnaissons que cet amendement a été apporté. Nous nous étions opposés à cet amendement et à beaucoup d'autres, en particulier celui qui touchait le régime fiscal.

Les MKO reconnaissent par ailleurs que les craintes qu'elles avaient exprimées au sujet de l'imposition de ces régimes aux Premières nations qui ont déjà adopté des lois fiscales en vertu de l'article 88 de la Loi sur les Indiens semblent avoir été apaisées. Les nouvelles dispositions préserveront ces lois fiscales ainsi que le régime législatif connexe prévu par la Loi sur les Indiens.

Nous connaissons assez bien ces dispositions que visaient directement nos commentaires antérieurs. Tout comme un témoin précédent, nous nous sommes arrêtés au préambule et avons noté l'attendu suivant :

Attendu que le gouvernement du Canada a adopté une politique aux termes de laquelle il est reconnu que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue un droit ancestral et que cette politique prévoit des négociations portant sur l'autonomie gouvernementale;

To assist us in a careful examination of the proposed legislation, we broke the bill down into a series of tables by function and by status for our review. It is clear that three of the four agencies to be created by the proposed legislation are largely First Nation in name and in terms of their primary mandates. With the possible exception of the reference at clause 153 to the Westbank First Nation Self-Government Act, Bill C-20 does not appear to reflect the terms of any comprehensive self-government arrangement or arrangements negotiated between the First Nations of Canada regarding Canada/First Nation fiscal relations.

The witness testimony from the committee meetings on February 22 and February 23, as well as the commentary appearing on the existing websites, are very interesting. Each of the four proposed institutions in Bill C-20 is described as a First Nation-led initiative. However, a review of Bill C-20 also reveals that three of the four proposed institutions would be governed by cabinet appointees recommended by the minister. These are the First Nations tax commission, the financial management board and First Nations statistical institute.

Three of these bodies are classified as "federal government institutions" under the Access to Information Act: the First Nation tax commission, First Nation fiscal management board and the First Nation statistical institute, all of which have been added as a consequential amendment to those affected by the Access to Information Act and whose records would be available under the provisions of that law, with exceptions in clause 108 to those covered by privacy provisions under the statistical institute.

Two of these bodies are "federal institutions" as defined by Bill C-20 and which have their annual corporate plans and budgets approved by the minister, subject to any terms and conditions that the Treasury Board may direct. One would be a federal Crown corporation governed in accordance with the Financial Administration Act, among other provisions. When we look at the four proposed institutions to be established, three of them are clearly federal government institutions. There are various provisions in respect of whether they are agents of Her Majesty the Queen in right of Canada, but they are federal agencies.

We also note that Bill C-20 proposes in subclause 35(1) and subclause 55(1), which were canvassed and discussed by the Grand Chief and others, that certain standards be established by the tax commission and the financial management board respectively and adopted by all participating First Nations. They are essentially the template for their local laws and financial management practices.

There has been considerable discussion about the inherent right. MKO agrees that the extent to which these standards may infringe the exercise of the inherent right is a matter for further consideration. An interesting question, perhaps taken up by the

Pour faciliter notre examen approfondi de ce projet de loi, nous l'avons divisé en une série de tableaux d'après la fonction et le statut. Il ressort clairement que trois des quatre organismes qui seront créés par ce projet de loi ont une appellation et un mandat qui correspondent aux Premières nations. Exception faite de l'article 153 où il est fait mention de la Western First Nation Self-Government Act, le projet de loi C-20 ne semble pas tenir compte de dispositions globales relatives à l'autonomie gouvernementale ou d'arrangements négociés entre les Premières nations du Canada au sujet des relations financières entre le Canada et les Premières nations.

Les témoignages que votre comité a entendus le 22 et le 23 février sont fort intéressants, tout comme les commentaires affichés sur le site Internet. Chacune des quatre institutions prévues par le projet de loi C-20 est décrite comme une initiative émanant des Premières nations. Il ressort cependant de la lecture du projet de loi C-20 que trois des institutions proposées seraient dirigées par des personnes nommées par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre. Il s'agit de la Commission de la fiscalité des Premières nations, du Conseil de gestion financière des Premières nations et de l'Institut de la statistique des Premières nations.

Trois de ces organismes entrent dans la catégorie des « institutions fédérales » aux termes de la Loi sur l'accès à l'information : la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations et l'Institut de la statistique des Premières nations, qui ont tous été ajoutés à l'Annexe 1 de la Loi sur l'accès à l'information par une modification corrélatrice. Les dossiers de ces organismes seront donc accessibles en vertu des dispositions de cette loi, à l'exception de ceux qui, en vertu de l'article 108, seraient visés par des dispositions relatives à la protection des renseignements personnels sous l'égide de l'Institut de la statistique.

Deux de ces organismes sont des « institutions fédérales » au sens du projet de loi C-20, dont les plans et les budgets annuels sont approuvés par le ministre, sous réserve des conditions décrétées par le Conseil du Trésor. Un de ces organismes serait une société d'État administrée conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques, entre autres. Trois des quatre institutions dont on propose la création sont manifestement des institutions du gouvernement fédéral. Différentes dispositions établissent s'il s'agit d'agents de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, mais ce sont des organismes fédéraux.

Par ailleurs, les paragraphes 35(1) et 55(1) du projet de loi C-20, qui ont été examinés entre autres par le Grand Chef, prévoient que la Commission de la fiscalité et le Conseil de gestion financière, respectivement, établiront certaines normes qui seront adoptées par toutes les Premières nations participantes. Ces normes constitueront un modèle dont les lois et les pratiques financières locales devront s'inspirer.

La question du droit inhérent a fait l'objet de beaucoup de discussions. Les MKO estiment qu'il faudra examiner davantage la mesure dans laquelle ces normes risquent d'enlever l'exercice du droit inhérent. Une autre question intéressante pourrait être



Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, is whether a council can agree to impose an infringement of the inherent right of that nation through its agreement, for example through clause 2 requesting an Order-in-Council to be added to the schedule.

The language used was "basic local jurisdiction." MKO agrees that the establishment of financial practices and tax legislation and other means of managing the resources of the community, particularly own-source revenues, is a basic reflection of the inherent right to self-determination and self-government. To adopt other templates that are established by federal government agencies seems a fairly clear infringement of the exercise of the authority of a First Nation chief and council, notwithstanding the fact they may elect to engage in that infringement.

The integrated relationship of the functions of the First Nations financial authority and other government institutions and the standards established by these institutions is quite succinctly summarized on the website of the First Nation Financial Authority, and I would like to review what they say because it brings them all together for us.

To become a borrowing member of the FNFA and to qualify to participate in FNFA borrowing where the borrowing is secured by property tax revenues, a First Nation will be required to pass a property taxation law. The property taxation law will be approved by the First Nations Tax Commission. Following passage of the property taxation law, a First Nation will be certified by the financial management board as to meeting established standards of financial management. Following certification by the financial management board, a First Nation will be formally approved as a borrowing member by the board of directors of the FNFA and once qualified as a borrowing member, a First Nation will submit its requests for financing through the FNFA by way of an approved and certified borrowing law. The borrowing law describes the infrastructure to be built, the cost of that infrastructure and the terms and conditions of a borrowing agreement to be entered into between that First Nation and the First Nations Finance Authority.

Many of these authorities and approvals are in effect, determined by these federal government institutions. It is in this regard that the approach in Bill C-20 to establish additional new government institutions and standards that are established by these institutions does not reflect the commitment of Canada to work in partnership with the Manitoba First Nations, including the MKO First Nations, to recognize and fully restore the jurisdiction of Manitoba First Nations in contemporary terms through the Manitoba Framework Agreement Initiative.

The 1994 Manitoba Framework Agreement Initiative provides a negotiating program and expenditure authority for Manitoba First Nations in Canada to jointly develop and evolve the treaty relationship within the context of the FAI, including fiscal relations, self-government and governing structures, which are all part of the main table discussions on FAI.

soumise au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles : un conseil peut-il limiter le droit inhérent d'une nation dans une entente, par exemple en demandant en vertu de l'article 2 qu'une nomination du gouverneur en conseil soit ajoutée à l'annexe.

On a utilisé l'expression « juridiction locale fondamentale ». Les MKO estiment que l'établissement de pratiques financières, de lois fiscales et d'autres mesures de gestion de ressources de la communauté, particulièrement les recettes autonomes, reflète le droit inhérent à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. L'adoption d'autres modèles établis par des organismes fédéraux semble l'empiètement manifeste sur les pouvoirs du chef et du conseil d'une Première nation, peu importe que ceux-ci décident d'y procéder.

L'intégration des fonctions de l'Autorité financière des Premières nations et d'autres institutions gouvernementales avec les normes établies par ces institutions est résumée de façon succincte sur le site Internet de l'Administration financière des Premières nations. Je vais résumer ce qu'on y dit parce que cela brosse un tableau assez complet de la situation.

Pour devenir un membre emprunteur de l'Administration financière des Premières nations (AFPN) et pour avoir droit à un emprunt garanti par les recettes provenant de l'impôt foncier, une Première nation devra adopter une loi relative à l'impôt foncier. Cette loi devra être approuvée par la Commission de la fiscalité des Premières nations. Après avoir adopté cette loi, la Première nation obtiendrait un certificat du Conseil de gestion financière établissant qu'elle satisfait aux normes de gestion financière. Après avoir obtenu ce certificat, la Première nation deviendrait un membre emprunteur en règle approuvé par le conseil d'administration de l'AFPN; elle pourrait alors présenter une demande de financement par l'entremise de l'AFPN en adoptant une loi d'emprunt valide. Cette loi décrirait l'infrastructure à construire, le coût de cette infrastructure ainsi que les conditions de l'emprunt contracté par cette Première nation auprès de l'Administration financière des Premières nations.

Baucoup de ces autorisations sont en réalité déterminées par ces institutions fédérales. À cet égard, les dispositions du projet de loi C-20 relatives à la création des nouvelles institutions gouvernementales et à l'établissement de normes par ces institutions vont à l'encontre de l'engagement du Canada à travailler de concert avec les Premières nations du Manitoba, y compris celles qui relèvent de l'organisation MKO, pour reconnaître et rétablir intégralement la juridiction des Premières nations du Manitoba en termes contemporains, grâce à l'Entente-cadre avec le Manitoba.

Conclu en 1994, l'Entente-cadre avec le Manitoba prévoit un programme de négociations et confère les pouvoirs de dépenser aux Premières nations manitobaines du Canada pour qu'elles puissent développer les relations fondées sur les traités dans le contexte de cette entente-cadre; cela comprend les relations financières, l'autonomie gouvernementale et les structures gouvernementales, sujets qui font tous partie des discussions de la table principale sur l'Entente-cadre.



The MKO First Nations have been working since the inception of the FAI agreement to examine the nature of the law within our communities, and during this time many First Nations have developed their election and government codes, laws and policies.

I will make a comment that while the FAI was set to expire on December 7, 2004, Part 9 of the FAI provides that the ten-year process may be extended by mutual agreement between the First Nations and the minister. In November 2003, the Manitoba FAI First Nations requested such an extension and continued to seek the agreement of the minister. For its part, the MKO First Nations remain committed to achieving the objectives of the FAI, including a renewed fiscal relationship.

In looking at the records and transcripts we are very interested in the comments that were made during the proceedings before you on February 22 and February 23. One thing that was of great interest to us and that was raised by the chair and other members of this committee was why it was necessary to provide the certainty to conduct the objectives of the First Nation Finance Authority to establish three government agencies that would require appointments by the Governor in Council, that would have their budgets approved by the minister and/or would be a Crown corporation subject to the Financial Administration Act.

As I was reading through the transcript, in that committee members were asking this question repeatedly, I was eagerly looking for the answer. I regret that answer was not clearly provided.

For a group of First Nations, that is the MKO part of the Manitoba family of First Nations that have entered into the Manitoba Framework Agreement Initiative whose objective was to dismantle the Department of Indian Affairs in Manitoba, and that is exactly what the header of the agreement says, "dismantling," it seemed to us a great step in the wrong direction to create three new government agencies to administer the affairs of First Nations, particularly in a matter as sensitive as maximizing the benefit of property values for those First Nations that have them.

We recognize that the ability to generate own-source tax revenues is largely a factor of geography, that is, whether you are close to rivers and lakes that are also close to large urban centres. Much of the MKO First Nation, in fact 15 of the 30 First Nations, are isolated and only accessible by air or winter road, but there are several large First Nations with MKO that have property values of interest. In fact, the Opaskwayak Cree Nation is one First Nation within our region that is affected by ITAB and has a section 83 tax regime.

Having said that, we were keenly interested as to why we would need to establish government agencies. Ms. Kustra, when was she before the committee, indicated that Bill C-20 would provide the kind of certainty and checks and balances that many investors

Depuis le lancement de l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba, les Premières nations MKO examinent les lois qui régissent nos communautés. Pendant cette période, beaucoup de Premières nations ont élaboré leur régime électoral, leur code administratif, leurs lois et leurs politiques.

L'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba devait expirer le 7 décembre 2004, mais en vertu de la partie 9 de cette entente, le processus décennal peut être prolongé si les Premières nations et le ministre en conviennent. En novembre 2003, les Premières nations participant à l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba ont demandé une prolongation et sollicité l'accord du ministre. De leur côté, les Premières nations MKO souhaitent toujours réaliser les objectifs de l'Entente-cadre, dont le renouvellement des relations financières.

Nous avons pris connaissance des comptes rendus et des procès-verbaux et sommes vivement intéressés par ce qui s'est dit lors de vos réunions du 22 et 23 février. Une question soulevée par votre président et d'autres membres du comité a particulièrement retenu notre attention : pourquoi fallait-il, pour garantir le respect des objectifs de l'Administration financière des Premières nations, créer trois organismes gouvernementaux dont les membres seraient nommés par le gouverneur en conseil, dont les budgets seraient approuvés par le ministre ou qui seraient des sociétés de la Couronne assujetties à la Loi sur la gestion des finances publiques.

À la lecture de ces comptes rendus, j'ai constaté que les membres du comité avaient posé cette question à maintes reprises, et j'ai cherché avidement la réponse. Malheureusement, aucune réponse claire n'a été donnée.

Nous sommes un regroupement de Premières nations, les Premières nations MKO du Manitoba qui ont participé à l'Initiative sur l'Entente-cadre du Manitoba qui visait à démanteler le ministère des Affaires indiennes au Manitoba; c'est du reste ce qui est indiqué précisément dans l'en-tête de l'entente, où l'on utilise le mot « démanteler ». À ce titre, il nous semble extrêmement malavisé de créer trois nouveaux organismes gouvernementaux pour administrer les affaires des Premières nations, particulièrement dans un domaine aussi délicat que la maximisation des avantages liés à la valeur des propriétés appartenant aux Premières nations.

Nous reconnaissons que la capacité de générer des recettes fiscales autonomes dépend en grande partie de facteurs géographiques, c'est-à-dire, du fait qu'on se trouve près de rivières et de lacs qui sont aussi prêts de grands centres urbains. La plupart des Premières nations faisant partie de MKO, 15 sur 30, sont isolées et accessibles seulement par avion ou route hivernale. Toutefois, il y a plusieurs importantes Premières nations au sein de MKO qui ont des propriétés de valeur. Ainsi, la nation crie Opaskwayak est l'une des Premières nations de notre région qui est touchée par les mesures de la CCFI et qui a un régime fiscal aux termes de l'article 83.

Cela dit, nous tenons beaucoup à savoir pourquoi il nous faudrait établir des agences gouvernementales. Mme Kustra a indiqué, lors de sa comparution devant le comité, que le projet de loi C-20 offrirait une certitude, des freins et contrepoids que

are looking for to invest substantial sums of funds. The minister used similar language in indicating that it is necessary to put in place a pretty rigorous series of backstops.

Mr. Craven's testimony to this committee was very interesting, given his long-term participation in the development of the key ideas at the very beginning. He indicated in the answer to the question in respect of why government agencies were required, I think his interesting comment was:

I must admit partly our advice. We said any credit that you expect an investment banker to sell to his clients has to have certain characteristics. There were a great number of unknowns related to the quality of the eligibility of a person to borrow money in different First Nations. This standardizes and this makes clear to an investment banker and his customers and to the credit rating agencies that there are certain controls here, and that everything that everyone threw up in the air as being a problem about First Nations' credit has been dealt with.

I was struck by that phrase, "the quality of the eligibility of a person."

There was also some similar discussions about the perhaps intuitively simple thought of the government guarantee of the loans that would be provided by the agency, but it appears from examining the package as a whole, the commentary of the experts that helped design the proposal, as well as the proposed legislation itself, that the government guarantee has been replaced with government oversight. That again is a step in the opposite direction of the Manitoba First Nations and our considerable efforts under the Manitoba Framework Agreement Initiative, that is, to establish First Nation institutions that succeed in meeting the needs of First Nations within the Province of Manitoba. It also speaks clearly, if this is the advice, of the demands the investors are making about First Nations to place their considerable tax base and the revenues that are associated with that as leverage for bond issues, overseen essentially by a series of government institutions that establish the means and standards and mechanisms for providing the certainty the investors require.

Now, we are in no position to dispute whether or not the investors require that level of certainty, but it is clear that is the discussion that emerged from all the discussions that took place. The First Nations are not, in and of themselves, according to this proposal, providing adequate security for the investments made with their own revenues.

The recommendation that we would make in respect to this proposed legislation is that any First Nation or First Nation organization who desires to appear before this committee should be afforded the opportunity to do so in respect particularly of the potential for the infringement of the inherent right, and any other issues that they may choose to bring before you.

recherchent les investisseurs désireux d'investir des sommes considérables d'argent. Le ministre a, en termes similaires, déclaré qu'il fallait mettre en place des mesures de protection rigoureuses.

Le témoignage de M. Craven devant votre comité a été très intéressant au vu de sa participation à l'élaboration des idées clés de ce projet de loi depuis le tout début. Quand on lui a demandé pourquoi il fallait créer des agences gouvernementales, il a donné une réponse assez intéressante :

Je dois vous avouer que c'est ce que nous avons conseillé.

Nous avons souligné que tout crédit qu'on aimerait qu'un banquier vende à ses clients investisseurs doit présenter certaines caractéristiques. Nous n'étions pas certains que tous les membres de toutes les Premières nations seraient admissibles à un prêt. Ainsi, il sera clair aux yeux des banques d'investissement et de leurs clients, ainsi qu'aux agences de cotation, qu'il y a des contrôles et que tout ce qui pouvait constituer un problème dans les crédits des Premières nations avait été réglé.

C'est la mention de l'admissibilité aux prêts des Premières nations qui m'a frappée.

De même, on a discuté de la façon presque intuitive dont le gouvernement croit pouvoir garantir les prêts qu'octroierait l'agence, mais après avoir examiné le projet de loi dans son ensemble, les remarques des experts ayant participé à l'élaboration de cette proposition et toutes les mesures connexes, il semble que la garantie du gouvernement a été remplacée par la surveillance gouvernementale. Encore une fois, cette mesure va à l'encontre de l'orientation souhaitée par les Premières nations du Manitoba qui ont déployé des efforts considérables, conformément à l'Entente-cadre avec le Manitoba, pour établir des institutions autochtones qui répondraient aux besoins des Premières nations du Manitoba. Cela témoigne aussi du fait que les investisseurs exigent que les Premières nations se servent de recettes fiscales considérables et des recettes qui y sont associées comme levier pour l'émission d'obligations, sous la surveillance d'une série d'institutions gouvernementales qui établissent tous les moyens, toutes les normes et tous les mécanismes offrant la certitude que réclament les investisseurs.

Nous ne sommes pas en mesure d'affirmer si les investisseurs ont véritablement besoin d'une telle certitude, mais il est évident que c'est ce qui est ressorti de toutes les discussions qui ont eu lieu. Selon cette proposition, il est évident qu'on estime que les Premières nations seules ne peuvent garantir les investissements qui sont faits avec leurs propres recettes.

Nous recommandons donc que toute organisation ou nation autochtone qui souhaite témoigner devant votre comité en rapport avec ce projet de loi puisse le faire, surtout pour traiter de la violation possible de leur droit inhérent, mais aussi de toute autre question.



The consultations that were described at some length on February 22 by the departmental officials, if my recollection is correct, were primarily related to the bill when it was Bill C-19 as part of the suite of bills being presented by the department.

The committee report also amended Bill C-20 as follows. We suggest that if you intend to proceed with the bill, that clause 3 be amended by adding a new provision:

Except as provided in section 153, nothing in this act shall be construed so as to limit or affect any existing treaty, land claim agreement or self-government agreement with Canada, or as to limit or affect any negotiations regarding any such treaty or agreement.

What is in our mind when we make this suggestion is the Manitoba Framework Agreement Initiative, but similarly that the processes, standards and so forth that are contained in Bill C-20 are not applied in any way as a template to any other negotiation or process;

It is recommended that the process for the appointment of directors to the First Nations tax commission, the First Nations financial management board and First Nations statistical institute be revised to include persons designated by First Nation organizations, as well as requiring consideration of the advice of these organizations.

It is recommended that section 146, which is the review provision, be revised to provide a review of the provisions and operations of Bill C-20 and the operations of those institutions established by Bill C-20 within three years after the day on which Bill C-20 receives Royal Assent.

Although we are not really in a position to speak for the authority, the finance authority is the one First Nation entity; so we suggested that it would be upon the request of the First Nation Finance Authority, if the finance authority concurs that it would be suitable for its purposes.

If the theory is that the finance authority needs these three government institutions to anchor and provide certainty to its borrowings, it seems to us the finance authority would have the best vision of whether they are in fact working if, in essence, the theory as presented to us is correct.

It is recommended that section 146 be further revised to indicate that any recommendations that the minister might make related to the evolution of the mandate and operation of these institutions expressly address the assumption by First Nations of the functions of those institutions, as may be negotiated.

Again, as a framework agreement, an initiative series of First Nations adding more agencies without the hope of a sunset for the purpose seems a step in the wrong direction.

Les consultations qui ont été décrites longuement par les fonctionnaires du ministère le 22 février, si ma mémoire est bonne, portaient surtout sur une série de projets de loi déposés par le ministère et comprenant l'incarnation précédente de celui-ci, le projet de loi C-19.

Le rapport du comité modifiait le projet de loi C-20 comme suit. Nous suggérons, si vous avez l'intention d'adopter le projet de loi, de modifier l'article 3 en y ajoutant ce qui suit :

Sauf pour ce qui est prévu à l'article 153, la présente loi ne limite ni ne touche les traités, accords sur une revendication territoriale ou accords d'autonomie gouvernementale conclus par le Canada et ne limite ni ne touche les négociations en vue de la conclusion de tout traité ou accord.

Nous faisons cette suggestion en pensant à l'entente-cadre du Manitoba, mais nous souhaitons que les processus, les normes et les mesures contenues dans le projet de loi C-20 ne constituent pas un modèle pour toute autre négociation ou tout autre processus.

Nous recommandons que le processus de nomination des administrateurs de la Commission de la fiscalité des Premières nations, du Conseil de gestion financière des Premières nations et de l'Institut de la statistique des Premières nations soit modifié afin que soient incluses des personnes désignées par les organisations autochtones et que ces agences soient tenues de tenir compte des conseils de ces organisations.

Nous recommandons que l'article 146, qui prévoit un examen, soit modifié de façon à prévoir un examen des dispositions et de l'application du projet de loi C-20 et du fonctionnement des agences établies par le projet de loi C-20 dans les trois ans suivant la sanction royale du projet de loi C-20.

Nous ne sommes pas vraiment en mesure de nous faire le porte-parole de l'Administration financière des Premières nations, mais cet organisme serait la seule entité véritablement autochtone. Nous suggérons donc que le pouvoir financier ne s'exerce qu'à la demande et avec l'approbation de l'Administration financière des Premières nations.

Si la théorie veut que l'administration financière ait besoin de ces trois institutions gouvernementales pour donner de la certitude à ces emprunts, nous estimons que l'administration financière est celle qui sera le mieux en mesure de savoir si les dispositions de cette loi sont utiles et que la réalité est conforme à la théorie.

Nous recommandons que l'article 146 soit aussi modifié de façon à indiquer que toute recommandation formulée par le ministre concernant l'évolution du mandat et le fonctionnement de ces institutions tienne pour acquis que les Premières nations assumeront la direction de ces institutions, aux termes de négociations.

Encore une fois, en nous fondant sur l'entente-cadre, créer des agences desservant les Premières nations sans prévoir une disposition de temporarisation à cette fin serait un pas dans la mauvaise direction.



It is further recommended, taking into account as well the direction of the FN chiefs in assembly in respect of developing new fiscal relationships as set out in resolutions 5/96 and 49/98, which essentially say that any of these relationships must respect the inherent right.

The final recommendation is that the government renew its commitment to a joint First Nation-Crown initiative intended to develop new fiscal relationships that are based on principles of flexibility, fairness, choice, certainty, economic incentives and efficiency, which were referred to explicitly in the AFN resolutions, that reflect an equitable sharing of the resources derived from treaty lands and natural resources, as well as those lands and resources to which an unresolved Aboriginal title applies and are in keeping with the constitutional and legal framework.

I would like to add one thing about this particular renewal. It is an observation in respect of the functions of the statistical institute and the evidence that the committee received regarding the value of statistics.

I am the research director of the Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin's natural resources program, and the people in my office assist all departments within MKO in developing statistical analysis on a variety of issues. Although I am the natural resources director, I am also a research director for the organization. I can indicate that in 1991, when Statistics Canada began to do the census, particularly the post-census survey of Aboriginal peoples, I participated in the negotiation of the memorandum of understanding with Statistics Canada that was intended to do much of what the statistical institute claims it will do. However, there was not the commitment to carry it through. We were looking for capacity, the placement of workstations that would actually access the census products, to develop a statistical capacity within Manitoba First Nations. This MOU was negotiated in support of the Assembly of Manitoba Chiefs at the time.

The object of First Nations interest in providing and having access to better data, particularly statistical data about First Nations citizens and institutions, is nothing new. I would respectfully submit that in Manitoba, at least, partly the reason we are in the position we are is as a result of a lack of federal commitment to meet the terms and obligations of MOUs it entered into in good faith with Manitoba First Nations.

I am sure there are many reasons why it was not pursued, but I wanted to bring to the committee's attention that such a document existed and such an attempt had been made more than a decade ago.

**The Chairman:** Can I stop you here? If you continue, Mr. Anderson, there will not be time for questions. In fairness to the other persons who made representations, there is an interest in asking questions. You can continue and take up all the time, or I can stop you.

Nous recommandons aussi, compte tenu de l'orientation établie par les chefs des Premières nations concernant l'établissement de nouvelles relations fiscales adoptées dans les résolutions 5/96 et 49/98, que toute nouvelle relation respecte les droits inhérents des Premières nations.

Enfin, nous recommandons que le gouvernement renouvelle son engagement à l'égard d'une initiative commune des Premières nations et de la Couronne en vue de créer de nouvelles relations fiscales fondées sur la souplesse, la justice, le choix, la certitude, les incitatifs économiques et l'efficacité, principes dont il est explicitement fait mention dans les résolutions de l'APN, qui refléteraient un partage équitable des ressources provenant des ressources naturelles et des terres assujetties à des traités ainsi que des ressources et terres auxquelles s'applique un titre ancestral non encore reconnu, conformément au cadre juridique et constitutionnel.

J'aimerais ajouter une chose à ce sujet. Il s'agit d'une observation concernant les fonctions de l'institut de la statistique et des témoignages qu'a reçus votre comité sur la valeur des statistiques.

Je suis le directeur de recherche du programme des ressources naturelles de Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin, et mes adjoints aident tous les services de MKO à produire des analyses statistiques sur toute une gamme de sujets. Je suis le directeur du programme des ressources naturelles, mais je suis aussi le directeur de la recherche de notre organisation. Je peux vous indiquer qu'en 1991, quand Statistique Canada a commencé le recensement, plus particulièrement l'enquête post-recensement des peuples autochtones, j'ai participé aux négociations sur le protocole d'entente avec Statistique Canada qui devait s'acquitter d'une bonne part des tâches qui incomberont à cet institut de la statistique. Toutefois, le travail n'a pas été fait. Nous cherchons à créer une capacité, à installer des postes de travail nous permettant d'avoir accès aux produits du recensement, nous voulions doter les Premières nations du Manitoba d'une capacité statistique. Ce protocole d'entente a été négocié, à l'époque, avec l'appui de l'Assemblée des chefs du Manitoba.

Cet intérêt des Premières nations pour la fourniture de meilleures données et l'accès à de meilleures données, surtout des données statistiques sur les institutions et les citoyens autochtones, n'est pas nouveau. Je vous dirai respectueusement qu'au Manitoba, du moins, nous nous trouvons dans cette situation notamment parce que le gouvernement fédéral n'a pas rempli les obligations prévues au protocole d'entente signé en toute bonne foi par les Premières nations du Manitoba.

Je suis certain que toutes sortes de bonnes raisons expliquent cet état de choses, mais je voulais porter à l'attention du comité l'existence de ce document et le fait que cette tentative a été faite il y a plus de dix ans.

**Le président :** Pourriez-vous vous arrêter là? Si vous poursuivez, monsieur Anderson, nous n'aurons pas de temps pour les questions. Il faut aussi être juste pour les autres témoins à qui on voudrait poser des questions. Vous pouvez poursuivre ou me permettre de vous interrompre maintenant.

**Mr. Anderson:** Stopping me now is fine because I would be concluding in any case.

**The Chairman:** It was hard to tell.

**Mr. Anderson:** I want to conclude by saying that there are examples of our interest. The statistical institute in particular is a function that First Nations have expressed an interest in developing an arrangement with, and moving in the direction of a First Nations statistical institute that is truly First Nations, that involves First Nations organizations, that involves the agreements with Canada, but that the agreements are between First Nations and other agencies that hold this information, as distinct from a federal Crown corporation making agreements with First Nations to access First Nations data.

Thank you very much for the opportunity to appear.

**Chief Robert Daniels, Swan Lake First Nation:** I would like to table some documents with your committee today. We have some resolutions that were rejected back in September 2001. We also have a resolution from Swan Lake First Nation and a letter to the Prime Minister's office and all the political organizations that we speak for ourselves in our treaty matters.

In Swan Lake First Nation, no one represents us as it relates to our treaty, our treaty relationships or anything to do with our treaty rights. This proposed legislation does not do anything for us in Swan Lake.

**Senator St. Germain:** Are these your documents? Are you are from Swan Lake, Manitoba?

**Mr. Daniels:** Yes.

**The Chairman:** We will file the documents as exhibits to the committee. We will review and read them. It is unfortunate we did not give you a chance to make a formal presentation, but our time is just about up. I thank you for coming and doing what you have done.

**Mr. Daniels:** If there is a way I could address the committee at some point, I would be willing to do so.

**Senator St. Germain:** I would like to apologize to our witnesses that we are so restricted for time. In all fairness, Senator Sibbeston and I try to operate in a non-partisan way. When I brought up the fact that we must listen to the opponents of Bill C-20, he agreed, and the committee agreed to have you here. Unfortunately, we did not anticipate this number of presentations; perhaps we should have. I can only apologize on my behalf.

As some of you know, on native affairs I try to be as non-partisan as possible. I voted against the party to which I belong on the last proposed legislation that went through the Senate. I do not know what I will do on this one as yet. I am not guided by anything but what I hope is in the best interests of our Aboriginal peoples. I feel that our chairman operates in the same vein, as well as the other members of this committee.

**M. Anderson :** Vous pouvez m'arrêter car j'en arrive à ma conclusion, de toute façon.

**Le président :** Ce n'était pas évident.

**M. Anderson :** En conclusion, je dirai simplement que cet intérêt s'est manifesté à bien des reprises. L'institut de la statistique, plus particulièrement, est une fonction que les Premières nations s'intéressent à exécuter; les Premières nations souhaitent se doter d'un institut de la statistique autochtone qui relève véritablement des Premières nations, qui fasse appel aux organisations autochtones, conformément à des ententes avec le Canada, mais des ententes qui interviendraient entre les Premières nations et les autres agences qui détiennent ces informations, et non pas un accord dans lequel une société d'État fédérale permettrait aux Premières nations d'avoir accès aux données sur les Premières nations.

Merci beaucoup de m'avoir invité.

**Le chef Robert Daniels, Première nation de Swan Lake :** J'aimerais déposer des documents à l'intention du comité. Il y a des résolutions qui ont été rejetées en septembre 2001. Il y a aussi une résolution de la Première nation de Swan Lake et une lettre adressée au cabinet du premier ministre et à diverses organisations politiques indiquant que nous sommes nos propres porte-parole pour tout ce qui concerne les traités.

Personne ne représente la Première nation de Swan Lake autre que nous-mêmes en ce qui a trait à notre traité, les droits issus de notre traité et toutes les relations prévues par le traité. Ce projet de loi n'apporte rien à la Première nation de Swan Lake.

**Le sénateur St. Germain :** Ce sont vos documents? Vous êtes de Swan Lake, au Manitoba?

**M. Daniels :** Oui.

**Le président :** Ces documents feront partie du compte rendu. Nous les lirons. Il est malheureux que vous ne puissiez pas présenter des remarques liminaires, mais nous n'avons presque plus de temps. Je vous remercie d'être venu pour nous remettre ces documents.

**M. Daniels :** Si je pouvais vous adresser la parole, je suis prêt à le faire.

**Le sénateur St. Germain :** Je m'excuse auprès de nos témoins du peu de temps dont ils disposent. Le sénateur Sibbeston et moi tentons tout de même de diriger le comité de la façon la plus impartiale possible. Quand j'ai souligné qu'il nous fallait entendre les opposants au projet de loi C-20, il s'est dit d'accord et le comité a accepté de vous entendre. Malheureusement, nous ne nous attendions pas à ce que les exposés soient si nombreux. Peut-être aurions-nous dû le faire, et je ne peux que m'en excuser personnellement.

Comme vous le savez, dans le dossier autochtone, je tente d'être le moins partisan possible. J'ai voté contre la position de mon parti sur le dernier projet de loi dont a été saisi le Sénat. J'ignore encore quelle sera ma position sur cette mesure législative-ci. Tout ce qui me guide, ce sont les intérêts de nos peuples autochtones. J'estime que notre président fait de même, tout comme les autres membres du comité.

Grand Chief General did you state that some appointments have been made and the offices have been set up already for some of these agencies?

**Mr. General:** I do not know about the offices but from my information they are on the Internet; they are up and running; their offices have been rented and staff are there.

**Senator St. Germain:** Mr. Chairman, I think this is real arrogance on the part of the government and an affront to the Senate. We are still reviewing this particular legislation and there is no indication that Bill C-20 will pass. It is very presumptuous on the part of the government. It is an insult to the institution of the Senate that the government is operating in this fashion.

That answers that question.

There is a litany of questions I have. The first presenter, Chief Large, says that there are outstanding treaty obligations he feels should be handled before issues like this are dealt with by the government. With regard to the aspect that one has to opt-in, it is being said here that there really is not an option.

Grand Chief General, you stated in your presentation that there is not an option available. Would you like to elaborate on that answer? This is an important change from previous bills.

**Mr. General:** Thank you for the question. Previous to the committee meeting on September 7, the chiefs of Ontario had a meeting with some of the officials who were shepherding this piece of legislation through the process.

I had the opportunity to ask, not only one government official, but one on December 6 and another one on December 7, if there would be resources set aside for those First Nations who did not opt-in to Bill C-20. The answer in both cases was "no."

**Senator St. Germain:** Resources for what, sir?

**Mr. General:** Resources for infrastructure projects; the money that Bill C-20 was set up for, in order to generate revenue.

**Senator St. Germain:** Are you saying that any infrastructure on any of the 630 First Nations lands would now, if any infrastructure was to be supported by government, have to go through this process?

**Mr. General:** That was the understanding that I got from my question.

**Senator St. Germain:** Is the AFN supporting Bill C-20 or are they opposed to it?

**Mr. General:** Bill C-20 has never come before the chiefs in assembly. It is so delicate that no one wants to go and either win or lose the support or rejection of the proposed legislation. Therefore it has never come before the Assembly of First Nations. There are the standing resolutions against Bill C-19 and Bill C-23.

Grand chef General, avez-vous dit que certaines nominations avaient été faites et que des bureaux avaient déjà été prévus pour certaines de ces agences?

**M. General :** J'ignore si on a déjà prévu des bureaux, mais je crois savoir que ces agences ont déjà un site sur Internet. Elles existent, elles fonctionnent, les bureaux ont été loués et le personnel, engagé.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur le président, c'est véritablement de l'arrogance de la part du gouvernement et un affront à l'endroit du Sénat. Nous sommes encore saisis du projet de loi et rien n'indique qu'il sera adopté. C'est très présomptueux de la part du gouvernement. C'est une insulte pour l'institution du Sénat que de voir le gouvernement agir ainsi.

Cela répond à ma question.

J'ai toute une série de questions à vous poser. Le premier témoin, le chef Large, a fait valoir qu'il y a des obligations découlant de traités qui n'ont pas encore été remplies et qui devraient avoir priorité sur ce sur quoi porte ce projet de loi. On a aussi souligné que le projet de loi ne prévoit pas de possibilité de retrait, qu'on ne donnera pas le choix aux Premières nations de participer à ces agences.

Grand chef General, vous avez dit dans votre exposé qu'on n'offre aucun choix. Pourriez-vous nous en dire plus long à ce sujet? C'est un changement important par rapport au projet de loi précédent?

**M. General :** Merci de cette question. Avant la séance du comité du 7 septembre, les chefs de l'Ontario ont rencontré certains des fonctionnaires chargés de faire progresser cette mesure législative.

J'ai demandé, pas seulement à un fonctionnaire, mais à l'un d'entre eux le 6 décembre et à un autre le 7 décembre si on réserverait des ressources pour les Premières nations qui se soustrairaient à l'application du projet de loi C-20. Dans les deux cas, on m'a répondu non.

**Le sénateur St. Germain :** Des ressources pourquoi exactement, monsieur?

**M. General :** Des ressources pour des projets d'infrastructure; l'argent qui soit servir à générer des recettes, comme le prévoit le projet de loi C-20.

**Le sénateur St. Germain :** Voulez-vous dire que tout projet d'infrastructure appuyé par le gouvernement du Canada entrepris sur les terres de l'une des 630 Premières nations devra être assujéti à ce processus?

**M. General :** C'est ainsi que j'ai interprété la réponse qu'on a donnée à ma question.

**Le sénateur St. Germain :** Quelle est la position du l'APN sur cette mesure législative?

**M. General :** L'assemblée des chefs ne s'est pas encore prononcée sur le projet de loi C-20. C'est un sujet si délicat que personne ne veut risquer d'en débattre. Par conséquent, l'Assemblée des Premières nations n'en a jamais été saisie. Il y a eu des résolutions contre les projets de loi C-19 et C-23. La



The last opportunity for the national chief and the AFN under the current administration was September of 2003 and their statement was rejected. The previous resolutions stand opposed to it, although we know since that time there is personal support from the national chief and some of the other members of the AFN.

**Senator St. Germain:** Do you think they are trying to avoid it for political reasons?

**Mr. General:** I will say very directly, yes.

**Senator St. Germain:** The opting-in of this is at the request of a council of a band. In other words, a council on its own can arbitrarily opt-in and really not necessarily have the support of a given band. Am I correct in that assumption?

**Mr. General:** Senator St. Germain, thank you for the question. Yes, you are correct in your assumption. We are saying that this is such a huge decision that not just the leadership, the chief and council of the day, should be able to make that decision. It should be a well-informed membership that is consulted and this should be taken to a referendum. As I mentioned in my presentation, this decision is as large as a decision to designate land or sign a self-government agreement.

**Senator St. Germain:** My last question is the question of the appointments to the respective agencies and boards. We are back to the old Indian Act, basically. It is the minister, again. The paternalistic scenario carries on through a different form of legislation. We say we are getting away from the Indian Act, which I have always advocated.

I believe it was you who talked about Professor Stephen Cornell and if one listens to the success stories in the studies that he has conducted, unfortunately this paternalism has been the underlying factor for many of the failures of our Aboriginal peoples.

If I am hearing you correctly, and if I am reading things correctly, we are back to the same old thing but just under a different form of presentation. In other words, it is the Indian Act brought forward by Bill C-20.

Am I misreading this? I am not trying to put words in your mouth. I just do not have time to ask the questions that I would like to ask. Can you comment on that, please?

**Mr. General:** Again, thank you for the question.

We sit enlightened by all those volumes of reports that we have seen and we need only to dust them off. The most current document that everyone refers to is the Harvard project. When you start mentioning nation building, economic development and the bad word, "sovereignty," which most governments in Canada have trouble with in the context of First Nations' governments, those are the pillars on which we will build our new fiscal relationships.

dernière fois, le chef national et l'APN sous la direction actuelle ont présenté une déclaration à ce sujet en septembre 2003, déclaration qui a été rejetée. Les résolutions précédentes contre le projet de loi restent valables, bien que depuis, le chef national et d'autres membres de l'APN ont donné leur appui personnel au projet de loi.

**Le sénateur St. Germain :** Croyez-vous qu'ils tentent d'éviter un débat pour des raisons politiques?

**M. General :** Oui, absolument.

**Le sénateur St. Germain :** La participation se fait à la demande du conseil de bande. Autrement dit, tout conseil peut, unilatéralement et arbitrairement, décider de participer à ce programme sans jouir de l'appui de sa bande, n'est-ce pas?

**M. General :** Je vous remercie de la question, sénateur. En effet, vous avez raison. Nous estimons que c'est une décision si importante qu'elle ne devrait pas incomber simplement au chef et au conseil du moment. Tous les membres de la bande devraient être informés et consultés et on devrait tenir un référendum. Comme je l'ai dit dans mon exposé, cette décision est aussi importante que la décision d'attribuer des terres ou de conclure un accord d'autonomie gouvernementale.

**Le sénateur St. Germain :** Ma dernière question porte sur la nomination aux commissions et agences respectives. Cela nous ramène à la vieille Loi sur les Indiens, essentiellement. C'est encore le ministre qui décide. Cette attitude paternaliste se manifeste sous une autre forme dans ce projet de loi. Le gouvernement prétend s'éloigner de la Loi sur les Indiens, ce que j'ai toujours préconisé.

Je crois que c'est vous qui avez parlé du professeur Stephen Cornell; quand on examine plus attentivement les succès qu'il relate dans ses rapports d'étude, on constate malheureusement que le paternalisme est l'un des facteurs qui a contribué à l'échec de bien des peuples autochtones.

Si je vous ai bien compris et si j'ai bien compris le projet de loi, c'est toujours la même chose mais sous une autre forme. Autrement dit, le projet de loi C-20 cache la Loi sur les Indiens.

Ai-je mal compris? Je ne voudrais pas vous faire dire ce que vous n'avez pas dit. Je n'ai tout simplement pas le temps de poser toutes mes questions. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

**M. General :** Je vous remercie encore une fois de votre question.

Nous avons tous ces rapports d'étude; ils sont tous là, bien empilés, et il suffit de les dépoüssier. La dernière étude dont tout le monde parle est le projet Harvard. L'édification d'une nation, le développement économique et le mot tabou, la souveraineté, que la plupart des gouvernements au Canada évitent dans le contexte des affaires autochtones, sont les fondements de nos nouvelles relations financières.

Only when we have the courage to go back and dust off RCAP, and the Penner report, and dig into those pages and extract the essence of what they are trying to say to us, will we start on that new path, that good path, that bright path.

That is to the exclusion of looking at the Indian Act. There is so much that we have already spent our time and energy on, so many positive productive pages in those documents; senator, we begin there. We ignore the Indian Act and look at the current capacity we have.

First Nations across Canada have tremendous capacity, even from the time that RCAP was provided to us almost 10 years ago. That is why I am hopeful that as a young leader like Chief Phillips we start down that road while we are still young enough to make an impact on it because change takes a long time. In using those documents, senators, I hope we can start on that path.

**Mr. Phillips:** Senator St. Germain, with respect to options, I made a reference to a change in the Indian Act, which called for this proposed legislation to be included under the general application provisions, section 88. That will apply to all First Nations communities that are under Indian Act, regardless of whether this proposed legislation references them or not.

**Senator Pearson:** The subjects under discussion are complex and complicated when you get into financial arrangements. I know the credit ratings in Standard & Poor's. This is the globalization of the world in which we all have to function and we all have to give up a bit of sovereignty, unfortunately, but it seems to be the way things go.

It seems to me that your arguments in some sense are with some of your other First Nations, because we have 100 who seem to want to support Bill C-20 and the rest do not.

I am trying to follow that argument and I am curious, what success you feel you are having with those other First Nations who seem to support Bill C-20?

My second question is perhaps more of a comment than a question. Everyone brings up the issue of consultation and it is a very difficult word to actually describe.

I spent some time over the weekend with a number of young people, including a number of young Aboriginals, and they expressed some frustration because they have not been consulted.

If you have a referendum, at what age will you engage the youth in the process?

You do not have to answer that one. I would rather have an answer to the first one. I just want to speak up for them because they want more say in the decision making process.

Ce n'est que quand on aura le courage de dépoussiérer le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones et le rapport Penner pour en retirer le message essentiel qu'on pourra s'engager sur une nouvelle voie, sur la bonne voie, la voie de la lumière.

Cela exclut tout le contenu de la Loi sur les Indiens. Nous avons consacré tant de temps et d'énergie à produire tant de documents si positifs et productifs, monsieur le sénateur, que c'est cela que nous voulons comme point de départ. Nous faisons fi de la Loi sur les Indiens; nous préférons prendre comme point de départ notre capacité actuelle.

Les Premières nations du Canada ont d'incroyables capacités, et ce, même depuis la publication du rapport de la Commission royale, il y a 10 ans. Voilà pourquoi je mets tant d'espoir dans de jeunes leaders comme le chef Phillips qui commence son cheminement à un jeune âge et qui pourra, lui, apporter des changements, car le changement prend du temps. À l'aide de ces rapports, monsieur le sénateur, j'espère que nous pourrions nous engager sur cette voie.

**M. Phillips :** Sénateur St. Germain, en ce qui a trait aux choix, j'ai fait allusion à un changement qu'on veut apporter à la Loi sur les Indiens qui fera en sorte que ce projet de loi-ci relève des dispositions d'application générale, de l'article 88. Cela signifie que le projet de loi C-20 s'appliquera à toutes les Premières nations assujetties à la Loi sur les Indiens, que ce projet de loi fasse mention de ces collectivités ou non.

**Le sénateur Pearson :** Le sujet de nos discussions, les arrangements financiers, est complexe et compliqué. Je connais les cotes de Standard & Poor's. Nous assistons à la mondialisation qui fait que nous devons renoncer, malheureusement, à un peu de notre souveraineté pour progresser.

J'ai l'impression qu'il y a probablement plus de désaccord entre vous et les autres Premières nations, car il y en a une centaine qui appuient le projet de loi C-20.

Je veux bien comprendre vos arguments. Je suis curieuse de savoir si vos arguments ont convaincu les Premières nations qui appuient le projet de loi C-20.

Ma deuxième question n'est pas tant une question qu'une observation. Tout le monde parle de consultation et, en fait, il est très difficile de définir ce que sont les consultations.

Pendant le week-end, j'ai passé un peu de temps avec des jeunes, dont certains Autochtones, qui se sont dits mécontents de n'avoir pas été consultés.

Si vous tenez un référendum, quel sera l'âge limite de participation des jeunes à ce processus?

Il n'est pas nécessaire que vous répondiez à cette question. Je préférerais que vous répondiez à la première. Je voudrais juste parler pour eux, parce qu'ils veulent avoir plus de poids dans le processus décisionnel.

**Mr. McCormick:** I have a response to your first question in regards to the national association trying to appease the differences in opinion. One thing I want to point out is that there are 100 that are for Bill C-20 but there are 500 plus against it.

The resolution passed at the assembly was that if the government put forward Bill C-20, specifically with the First Nations that wanted to be part of it, they would be noted in the proposed legislation and it would be closed in that fashion. It would not have this opt-in or opt-out.

There is a precedent set in regards to this type of legislation in the fact that your harmonization tax only applies to three provinces in the country.

**Mr. Phillips:** I want to give a quick response to your first question. You say that this is a quarrel between other First Nations. No, it is not. There are other communities that see advantages and some do not see any benefits whatsoever. It is being characterized and pushed through by this process as a quarrel issue and it is not.

One other thing that I would like to caution the Senate on is that there is precedence in regards to government following along this particular avenue with respect to the First Nations Land Management Act. That was a piece of legislation that was just prescriptive to a very few First Nations communities that wanted to engage in options in terms of how to utilize their lands.

As of today, the federal government, through the Department of Indian and Northern Affairs provides no other resources to First Nations communities when they talk about land management regimes other than through that particular act.

Going back to what Senator St. Germain had asked before about the impact and optionality of this, it is that which we see. We have historical evidence in seeing this path go there. It is not a quarrel between First Nations, but against the process in the way the government tries to interpret what is in our best interest.

**Senator St. Germain:** Are you are saying that Bill C-49, the Lands Management Act, is now applied across the board?

**Mr. Phillips:** Our community had specific regards. We are dealing with land issues now within our traditional territory which we purchased in 1840. We purchased some more land and wanted the title to convert but cannot do that because of a distance to reserve policy, which as an Indian and Northern Affairs of Canada document does not apply to us completely because we are not a reserve. The only other times we can get dollars to bolster our land management regime is through this Land Management Act, which of course we have rejected.

**The Chairman:** Any other question senators?

**M. McCormick :** J'ai une réponse à votre première question concernant l'association nationale qui essaie d'apaiser les divergences d'opinions. Une chose que je voudrais signaler, c'est qu'il y en a 100 pour le projet de loi C-20, mais il y en a 500 et plus contre.

Dans la résolution adoptée par l'assemblée, si le gouvernement proposait le projet de loi C-20, tout particulièrement avec les Premières nations qui y étaient favorables, ces nations seraient notées dans la mesure proposée et elle serait fermée de cette façon. Elle ne comprendrait pas cette possibilité de participer ou de ne pas participer.

Ce type de législation crée un précédent, étant donné que votre taxe d'harmonisation ne s'applique qu'à trois provinces au pays.

**M. Phillips :** Je voudrais répondre rapidement à votre première question. Vous dites qu'il y a une querelle entre d'autres Premières nations. Ce n'est pas exact. D'autres communautés voient des avantages et certaines n'en voient aucun. Cela est défini et présenté comme une dispute, mais ce n'est pas le cas.

J'aimerais également préciser qu'il existe un précédent, à savoir que le gouvernement a déjà suivi cette voie particulière en ce qui concerne la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Cette loi n'était prescriptive que dans le cas de quelques communautés des Premières nations qui voulaient décider de la façon d'utiliser leur territoire.

Désormais, le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord, ne donne aux communautés des Premières nations que les ressources prévues dans cette loi pour ce qui est des régimes de gestion du territoire.

Si l'on revient à la question du sénateur St. Germain au sujet de l'impact et du caractère facultatif de cette loi, c'est ce que je vois. Nous avons des preuves historiques et nous savons que c'est là que mène cette voie. Il ne s'agit pas d'une querelle entre Premières nations, mais contre ce processus et la façon dont le gouvernement essaie d'interpréter ce qui est dans notre meilleur intérêt.

**Le sénateur St. Germain :** Est-ce que vous dites que le projet de loi C-49, la Loi sur la gestion des terres, est maintenant appliqué partout?

**M. Phillips :** Notre communauté avait des considérations particulières. Nous nous occupons des problèmes de territoires qui font désormais partie de notre territoire traditionnel, que nous avons acheté en 1840. Nous avons acheté d'autres terres et nous voulions convertir le titre de propriété, mais ne pouvons le faire à cause d'un document des Affaires indiennes et du Nord sur la politique en matière de réserve qui ne s'applique pas complètement à nous, parce que nous ne sommes pas une réserve. Les seules autres possibilités pour nous d'obtenir des dollars, afin de soutenir notre régime de gestion des terres, est par l'intermédiaire de la Loi sur la gestion des terres que, bien sûr, nous avons rejetée.

**Le président :** Sénateur, avez-vous d'autres questions?



**Senator Christensen:** The information that you have brought in our arguments have been extensive and in depth.

Of the five presenters, I take from what you have said that Bill C-20 is spot on with the exception of Mr. Anderson who said that if this has to go ahead then these are the types of amendments that are needed.

Were these amendments put forward when you were dealing with the previous two bills?

**Mr. Anderson:** Thank you for the question. MKO's previous position on Bill C-19 is that it was not dissimilar to the position presented today. It was just fundamentally flawed. There were changes in definitions and a wide variety of things that MKO believed would not be resolved and our reference to the Penner report and Royal Commission on Aboriginal Peoples is still contained in this submission and we believe that is where all these processes begin.

However, we have looked at all the records, the transcript, the proceedings, the discussions and investments that have been made and recognize there is a certain inertia going on.

If it is the intent of the Senate to recommend to the other place that Bill C-20 proceed, we have concerns recognizing that there is considerable support amongst many people for certain aspects of the proposed legislation notwithstanding our positions.

Regarding the quarrel issue and your question, I mentioned earlier MKO's position about recognizing the autonomy of our own member nations similar to resolution 31, 2002, of the Assembly of First Nations. However, our linkage to the framework agreement initiative is very much what the Grand Chief is saying; if this proposed legislation was isolated only to those First Nations that had arrived and negotiated an arrangement with Her Majesty, then it would be similar to looking at it as one of the self-government agreements perhaps without speaking to whether it is similar or not. We would be in a position to say that these First Nations have put themselves in a position where they are requesting that Her Majesty approve these mechanisms specifically to affect them. It is because of the opting-in clause of section 2 that gives concern that a simple grand council resolution will lock people into a process.

Without wanting to go down the road of questioning whether or not a First Nation has made the correct decision that is a distinction we wanted to make and that is our read of resolution 31, 2002 where it says:

Respect the right of these and other First Nations to make their own local and regional agreements.

We would respect that but this is being presented as in-fact legislation with a broader scope for which others can opt-in. The others that may opt-in are unknown at this time and whether those First Nations received adequate information and advice is another road to travel. Bill C-20 has a broader application.

**Le sénateur Christensen :** Vos arguments ont été étayés par une recherche en profondeur et des renseignements exhaustifs.

Des cinq intervenants, je déduis de ce que vous avez dit que le projet de loi C-20 va droit au but, sauf pour M. Anderson qui a dit que si ce projet de loi allait de l'avant, il faudrait lui apporter ce type d'amendements.

Ces amendements ont-ils été présentés lors des deux projets de loi précédents?

**M. Anderson :** Merci de votre question. La position précédente du MKO par rapport au projet de loi C-19 n'était pas différente de la position présentée aujourd'hui. C'est simplement qu'il contenait des erreurs fondamentales. Il y avait des changements aux définitions et toutes sortes de choses qui, selon le MKO, ne seraient pas résolues et c'est pourquoi nous faisons encore allusion au rapport Penner et à la Commission royale sur les peuples autochtones car nous croyons qu'il faut partir de là.

Cependant, nous avons examiné tous les dossiers, la transcription, le procès-verbal, les discussions et les investissements effectués et nous reconnaissons une certaine inertie.

Si l'intention du Sénat est de recommander à l'autre Chambre d'aller de l'avant avec le projet de loi C-20, nous aurons du mal à reconnaître qu'il existe un soutien considérable chez de nombreuses personnes, en ce qui concerne certains aspects de la loi proposée, malgré nos positions.

Pour ce qui est de la question de la querelle et votre question, j'ai mentionné plus tôt la position du MKO sur la reconnaissance de l'autonomie de nos propres nations-membres d'une façon analogue à la résolution 31, 2002, de l'Assemblée des Premières nations. Cependant, notre lien avec l'initiative d'accord-cadre ressemble à ce qu'a dit le Grand Chef : si la mesure proposée ne s'appliquait qu'aux Premières nations qui sont venues négocier un arrangement avec Sa Majesté, alors on pourrait la considérer comme l'un des accords d'autonomie gouvernementale, peut-être sans dire si elle est semblable ou non. Nous pourrions dire que ces Premières nations se sont mises dans la position où elles demandent à Sa Majesté d'approuver ces mécanismes qui leur sont expressément destinés. C'est à cause de la disposition optionnelle d'adhésion de l'article 2 que nous sommes préoccupés qu'une simple résolution du grand conseil puisse enfermer les gens dans un processus.

Sans aller jusqu'à se demander si une Première nation a oui ou non pris la bonne décision, c'est une distinction que nous voulons faire et c'est notre compréhension de la résolution 31, 2002 qui dit :

Respecter le droit de ces Premières nations et d'autres Premières nations à conclure leurs propres accords locaux et régionaux.

Nous respecterions cela, mais le projet de loi est présenté comme ayant une portée plus vaste permettant à d'autres de participer ou non. On ne sait pas maintenant qui sont les autres qui peuvent y adhérer et si ces autres Premières nations ont reçu ou non des informations ou des conseils appropriés. L'application

Aboriginal First Nations' resolution as we understand it respects the negotiated arrangement between these First Nations and Her Majesty.

**Senator Christensen:** You touched on my next concern. You are saying it should be specific to those that have progressed to the point where they have had self- government agreements and gone through that process and this would be another tool to pick up off the table, whereas, those First Nations that have not gone on that route would not have the option to opt-in or opt-out. Having the option of opting in and out, it is far too broad in our particular opinions.

**Mr. Anderson:** We would agree. That is why batching in the statistical institute into the proposed legislation concerns us. It could be a stand alone statute, but the fact that you have this broad general application, a Crown corporation established to feed what really is something that we see as per the Aboriginal First Nations' resolution a negotiated agreement between identified First Nations and Her Majesty. They are two different things.

**Senator Christensen:** Even if you did have it specific to those First Nations that have self-government agreements, if Bill C-20 is implemented you would still have this addition of government agencies. That seemed to be a real concern from all the presentations in the fact that all we are doing is creating more agencies and not less. In doing so, we are making the pot even thinner because it is being spread out to more and more bureaucratic administrative costs.

**Mr. Anderson:** Yes, our vision over a decade ago was that the statistical institute would be an affiliation of First Nations governments working together to produce better statistics for the management and administration of First Nations. We in fact would be arriving at agreements with Her Majesty to access information that Statistics Canada and other agencies might have in their possession. We looked at the privacy consideration, the transfer of data, the types of security and prohibitions and in fact constraints that are in this proposed legislation in respect of the disclosure and who can handle it.

Our vision is different than what we see in front of us in many respects.

**Senator Christensen:** It is such a complicated situation and I think we could perhaps spend another couple of hours on questions.

**The Chairman:** We are running out of time. Chief Large, I notice in your presentation that you recognize fiscal resources flowing from the Crown. You say you need fiscal resources flowing from the Crown to deal with economic development.

I do not know your situation, the state of the area of the country in which you live, but when there are developments that go on, particularly opportunities for business, have you had a situation where you have to deal with that situation and in need of money to get the businesses going? How have you met that problem?

du projet de loi C-20 est plus vaste. La résolution des Premières nations autochtones telle que nous la comprenons, respecte les arrangements négociés entre ces Premières nations et Sa Majesté.

**Le sénateur Christensen :** Vous venez de toucher à ma question suivante. Vous dites que ça devrait s'adresser à ceux qui ont progressé jusqu'au point de signer des accords d'autonomie gouvernementale et qui sont passés au travers de ce processus, et ce serait un autre outil de négociation, alors que les Premières nations qui n'ont pas suivi cette voie n'auraient pas le choix d'adhérer ou de ne pas adhérer. Avoir le choix d'adhérer ou non, c'est beaucoup trop, selon nous.

**M. Anderson :** Nous sommes d'accord. C'est pourquoi intégrer l'Institut de la statistique dans la mesure proposée nous inquiète. Ce pourrait être une mesure indépendante, mais le fait d'avoir cette application générale, une société d'État établie pour nourrir ce qui est, selon nous, selon la résolution des Premières nations autochtones, un accord négocié entre des Premières nations identifiées et Sa Majesté... Il y a deux choses différentes.

**Le sénateur Christensen :** Même si vous faisiez en sorte qu'il s'applique aux Premières nations dotées d'accords autonomie gouvernementale, si le projet de loi C-20 est mis en oeuvre, vous aurez toujours cet ajout d'agences gouvernementales. Cela semble préoccuper tous les intervenants, dans la mesure où tout ce que nous faisons est créer plus d'agences et non moins. Ce faisant, la cagnotte diminue, parce qu'elle doit être divisée entre de plus en plus de coûts administratifs et bureaucratiques.

**M. Anderson :** Oui, il y a dix ans, nous pensions que l'Institut de la statistique serait affilié aux gouvernements des Premières nations, et qu'ils travailleraient ensemble afin de produire de meilleures statistiques pour la gestion et l'administration des Premières nations. En réalité, nous pourrions signer des accords avec Sa Majesté, pour avoir accès à des données que Statistique Canada et d'autres agences pourraient avoir à leur possession. Nous avons considéré la vie privée, le transfert de données, le type de sécurité et d'interdictions et, en fait, les limites qui se trouvent également dans la législation proposée, en ce qui concerne la divulgation, et qui en est responsable.

Vous avez une vision différente de ce que nous constatons tous les jours à bien des égards.

**Le sénateur Christensen :** La situation est si compliquée qu'il nous faudrait peut-être encore deux heures pour poser des questions.

**Le président :** Nous manquons de temps. Chef Large, je vois dans votre présentation que vous reconnaissez des ressources financières provenant de la Couronne. Vous dites avoir besoin de ressources financières provenant de la Couronne pour assurer le développement économique.

Je ne connais pas votre situation, ni les particularités de la région du pays où vous vivez. Mais quand il y a des développements, notamment des occasions d'affaires, vous êtes-vous trouvé dans une situation où vous aviez besoin d'argent pour lancer les affaires? Est-ce un problème que vous avez rencontré?



**Mr. Large:** Right now we have contribution agreements and these are written up by the Department of Indian Affairs and Northern Development. As an example, we only get about \$398,000 per year for economic development. We have a social services budget of about \$4 million. That is the present day arrangement.

What I was trying to say is there are unfulfilled obligations by the Crown in the area of resource sharing. When I began my presentation, I mentioned Treaty No. 6. The understanding was the surface resources were only to be used by Her Majesty's settlers and other subjects for tilling of the soil and taking care of their animals of the day. There was no surrender of subsurface resources. These are the things that I was trying to get at. Due to a lack of time, I am unable to do that. This is where we are certain that we have a rights and the opportunity for development. That is our base. That is our economic growth and development.

Right now, to access any economic development dollars there are criteria, paperwork and levels of approval in the bureaucracy, and business opportunities do not wait. They pass us by, and we go to the next one.

Several months ago we applied, and it took 10 to 12 months before we got an approval. By that time, the situation had changed in that business opportunity.

**Senator St. Germain:** Senator Watt, unfortunately had another hearing to go to in the House because of something that impacts the Inuit and the region in which he lives.

There was a concern that if the band council can enter into a situation without a referendum of the population of that respective band, there is a question of security of entering into financial obligations. There is a possibility that if the band defaulted, other bands could theoretically take over that particular band.

Are you cognizant of anything of that nature being a negative aspect to the way this particular proposed legislation has been written?

I am not sure about the details, but do you have a comment on that, Mr. Anderson?

**Mr. Anderson:** Bill C-20 as I understand it provides for the ability of the FNFA to seek financial management board intervention only in respect of sums that are related to the borrowings associated with the FNFA and not to the general funds of the operation of the First Nation council.

There was discussion about the distinction of the use of the term "third party management" in respect of Bill C-20 as distinct from the more common understanding that it would only be in respect of the management of revenue monies from tax accounts that would allow the financial management authority to step in.

**Senator St. Germain:** Therefore, it would not jeopardize other revenues.

**M. Large :** Nous avons actuellement des accords de contribution rédigés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Ainsi, à titre d'exemple, nous disposons de 398 000 \$ par an seulement pour le développement économique, contre un budget de 4 millions de dollars pour les services sociaux. C'est ce que spécifie l'accord actuel.

Ce que j'ai essayé de dire, c'est que la Couronne a des obligations qu'elle ne respecte pas en matière de partage des ressources. Au début de ma présentation, j'ai parlé du traité n° 6, selon lequel seules les ressources de surface devaient être utilisées par les colons de Sa Majesté et par d'autres sujets, dans le cadre de la culture du sol et de l'élevage des animaux. Il n'y avait pas cession des ressources du sous-sol. C'est un point auquel j'aurais voulu arriver, mais que je ne peux pas soulever, faute de temps. C'est dans ce domaine que nous sommes persuadés d'avoir des droits et des occasions de développement. C'est le fondement de notre croissance et de notre développement économiques.

Pour l'instant, l'accès à des fonds de développement économique est soumis à toute une série de critères, de démarches et d'approbations, si bien que les occasions d'affaires nous passent souvent sous le nez.

Ainsi, dernièrement, nous avons fait une demande qui a nécessité de 10 à 12 mois avant d'être approuvée. Dans ce laps de temps, les conditions pour cette occasion d'affaires avaient changé.

**Le sénateur St. Germain :** Hélas, le sénateur Watt a dû se rendre à une autre séance à la Chambre, à cause de quelque chose qui aurait des répercussions pour les Inuits et pour la région où il vit.

On se préoccupe de sécurité lors de la souscription d'obligations financières, si le conseil d'une bande peut s'engager sans que la population de cette bande soit consultée par référendum. Une bande qui ne remplirait pas ses obligations s'exposerait, théoriquement, à être reprise par d'autres bandes.

À votre connaissance, existe-t-il un risque de ce type lié au libellé du projet de loi que nous envisageons?

Je ne suis pas sûr des détails, mais auriez-vous un commentaire à ce sujet, monsieur Anderson?

**M. Anderson :** D'après ce que je comprends, le projet de loi C-20 donne à l'Administration financière des Premières nations la possibilité de requérir une intervention du Conseil de gestion financière uniquement pour les sommes ayant trait aux emprunts liés à l'Administration, et non pas pour les fonds de fonctionnement généraux du Conseil de la Première nation.

On a parlé de l'acception différente de prise en charge de la gestion dans le cadre du projet de loi C-20; elle diffère de l'acception plus habituelle selon laquelle l'Administration de gestion financière pourrait intervenir uniquement pour la gestion des recettes locales provenant des comptes d'impôt.

**Le sénateur St. Germain :** Ainsi, les autres recettes ne seraient pas en danger.



**Mr. Anderson:** The proposed bill is written that way, but I have to say that although these are separate accounts strains on any First Nations resources tend to affect everything. The word we use is "re-profiling," where you have a comprehensive fund arrangement that allows a First Nation to expand its total sum of contributions from, for example, the department, on its own needs. Where it is inadequate to meet any one of those needs, it will re-profile amongst other needs and make different priorities.

We are looking carefully at this particular aspect of trying to make a sharp distinction between these two deposits of funds and trying to do some analyzing to determine whether they could be kept apart, in practical application in respect to the band's administration.

Bill C-20 does not permit the entry into the other contributions that are not related to the borrowed amount, as I am aware.

**The Chairman:** We are out of time. Thank you all for your presentations, and I thank all the other witnesses that have come to observe our proceedings.

**Mr. Phillips:** Thank you. Honourable senators, I want to reiterate that I appreciate the opportunity to speak to you and that through your clerk, I will be available for any questions, follow up or other discussion, should you wish to do so.

**The Chairman:** Thank you.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, March 9, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-20, to provide for real property taxation powers of first nations, to create a First Nations Tax Commission, First Nations Financial Management Board, First Nations Finance Authority and First Nations Statistical Institute and to make consequential amendments to other acts, met this day at 6:17 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Nick G. Sibbeston (Chairman)** in the chair.

[Translation]

**The Chairman:** Our committee is considering Bill C-20, concerning First Nations financial institutions. This is our fourth committee meeting. We welcome the witnesses who are here tonight. We welcome everyone else who is here tonight to observe the proceedings.

Just so you know who we are, I will introduce you to the members of our committee. Senator St. Germain is the deputy chairperson. He is from British Columbia. I am Nick Sibbeston from the Northwest Territories. Senator Fitzpatrick is from Kelowna, British Columbia. Senator Leger is from New Brunswick. Senator Christensen is from the Yukon. Welcome to you all.

**M. Anderson :** C'est ainsi qu'est rédigé le projet de loi C-20. Laissez-moi toutefois préciser que, même avec des comptes différents, les ressources dont disposent les Premières nations ont généralement un effet sur tout. On parle de reprofilage, où un accord de financement global permet à une Première nation de consacrer l'ensemble des contributions du ministère, par exemple, à ses propres besoins. Quand elles ne permettent pas de combler ces besoins, on change les priorités.

Nous étudions de près cet aspect particulier de l'effort pour établir une distinction marquée entre ces deux dépôts de fonds. Nous effectuons des analyses pour voir si, dans la pratique courante de l'administration des affaires de la bande, il serait possible de maintenir cette distinction.

Autant que je sache, le projet de loi C-20 ne permet pas un accès aux autres contributions qui ne sont pas liées au montant emprunté.

**Le président :** Nous n'avons plus de temps. Merci à ceux qui ont fait des présentations ainsi qu'à ceux qui ont observé le déroulement de notre séance.

**M. Phillips :** Merci à vous, honorables sénateurs. Je voudrais répéter combien j'apprécie la chance d'avoir pu vous parler. Je reste à votre disposition pour toutes questions, suivi ou approfondissement de la discussion. Votre greffier pourra communiquer avec moi si vous le souhaitez.

**Le président :** Merci.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 9 mars 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-20, Loi prévoyant les pouvoirs en matière d'imposition foncière des premières nations, constituant la Commission de la fiscalité des premières nations, le Conseil de gestion financière des premières nations, l'Administration financière des premières nations ainsi que l'Institut de la statistique des premières nations et apportant des modifications corrélatives à certaines lois, se réunit aujourd'hui, à 18 h 17, pour en faire l'examen.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston (président)** occupe le fauteuil.

[Traduction]

**Le président :** Notre comité tient aujourd'hui sa quatrième réunion consacrée à l'examen du projet de loi C-20 relatif aux institutions financières des Premières nations. Je souhaite la bienvenue aux témoins de ce soir, de même qu'à toutes les personnes venues suivre nos délibérations.

Pour que vous sachiez qui nous sommes, je vais vous présenter les membres du comité. Le sénateur St. Germain, notre vice-président, vient de la Colombie-Britannique. Je suis Nick Sibbeston et je suis originaire des Territoires du Nord-Ouest. Le sénateur Fitzpatrick est de Kelowna, en Colombie-Britannique. Le sénateur Léger est du Nouveau-Brunswick et le sénateur Christensen, du Yukon. Soyez tous les bienvenus.

**Mr. Ken Marsh, Liaison, Canadian Property Tax Association:** I am honoured and pleased to be here to speak on Bill C-20 on behalf of the Canadian Property Tax Association. I would like to commend the Senate for inviting the CPTA to provide testimony to this hearing, as too often, taxpayers directly affected by proposed legislation are left out of the legislative process.

Our national association was formed in 1967 and today has a membership of close to 400 persons representing over 200 corporations across Canada. We are the largest organization of its kind in Canada. The CPTA brings together a unique array of top corporate property tax officers, lawyers, tax consultants and government officials.

Since its inception on March 1, 1967, the CPTA has worked consistently to provide an opportunity for open and informed discussion of significant issues on municipal assessment and property taxation for its members across Canada. I am the past president of the CPTA, and currently serve the board and members as the legislative liaison supporting our ongoing activities related to Bill C-20.

I am also the manager of property taxation for TransCanada PipeLines, Canada's largest energy pipeline corporation. I am a certified property tax professional and have been in the property assessment/taxation business for 25 years.

While I will focus my comments on the importance of Bill C-20 for the CPTA and property tax in general, I would be remiss if I did not mention another important taxpayer group in which I participate, the Canadian Energy Pipeline Association. CEPA represents Canada's transmission pipeline companies. Its members are world leaders in providing safe, reliable, long-distance energy transportation. CEPA is dedicated to ensuring a strong and viable transmission pipeline industry in Canada in a manner that emphasizes public safety, pipeline integrity, social and environmental stewardship and cost competitiveness.

The member companies of CEPA pay property tax in excess of \$350 million annually. CEPA has a direct interest in this proposed legislation, and I would like the committee to note that it has provided support to the FNTC, which was reflected in the letter of July 9, 2001, from CEPA president, Mr. Bob Hill, to ITAB board chairman Manny Jules.

Taxpayers recognize the importance of taxation in the fiscal framework of the country. What we expect from the property tax system is fairness. Fairness can be defined in many ways, but in this case it means fairness and equity of property assessments based on market value principles and taxation that provides for

**M. Ken Marsh, agent de liaison, Association canadienne de taxe foncière :** C'est pour moi un honneur et un véritable plaisir d'être ici ce soir pour vous parler du projet de loi C-20 au nom de l'Association canadienne de taxe foncière, connue sous le sigle CPTA, de son appellation en anglais. J'aimerais tout d'abord féliciter le Sénat d'avoir invité mon groupe à témoigner dans le cadre de ces audiences puisque, trop souvent, les contribuables directement touchés par des projets de loi sont écartés du processus législatif.

Notre association nationale, formée en 1967, compte actuellement près de 400 membres représentant plus de 200 sociétés réparties un peu partout au Canada. Elle regroupe une brochette unique de dirigeants d'entreprise responsables des taxes foncières, d'avocats, de fiscalistes et de hauts fonctionnaires.

Depuis sa création le 1<sup>er</sup> mars 1967, la CPTA s'efforce constamment de favoriser, au nom de ses membres au Canada, un dialogue ouvert et éclairé sur les questions importantes relatives à l'évaluation municipale et à l'impôt foncier. Ex-président de la CPTA, je travaille actuellement pour le conseil d'administration et les membres comme agent de liaison en matière législative à l'appui de nos activités permanentes concernant le projet de loi C-20.

Je suis également le gestionnaire de la fiscalité foncière de TransCanada PipeLines, la plus grande entreprise de transport d'énergie par pipeline au Canada. Je suis un professionnel agréé de l'impôt foncier et je travaille dans le domaine de l'évaluation et de l'impôt fonciers depuis 25 ans.

Bien que mes propos soient consacrés à l'importance du projet de loi C-20 pour la CPTA et à l'impôt foncier en général, je serais fautive si je ne mentionnais pas un autre grand groupe de contribuables dont je fais partie, nommément la CEPA, c'est-à-dire l'Association des pipelines de ressources énergétiques, qui représente les entreprises de transport par pipeline du Canada. Ses membres sont des chefs de file mondiaux dans le transport sûr et fiable de l'énergie sur de longues distances. La CEPA cherche avant tout à faire en sorte que l'industrie canadienne du transport par pipeline soit forte et viable en mettant l'accent sur la sécurité publique, l'intégrité des canalisations, l'intendance de ses responsabilités sociales et environnementales et la compétitivité des coûts.

Les entreprises membres de la CEPA paient des impôts fonciers de plus de 350 millions de dollars chaque année. L'association est donc directement visée par le projet de loi, et j'aimerais souligner au comité qu'elle a appuyé la Commission de la fiscalité des premières nations, comme en fait foi la lettre envoyée le 9 juillet 2001 par le président de CEPA, M. Bob Hill, au président du conseil d'administration de la commission, M. Manny Jules.

Les contribuables sont conscients de l'importance de l'imposition dans le cadre fiscal canadien. Ce qu'ils attendent de la fiscalité foncière, c'est un régime équitable. L'équité peut se définir de nombreuses façons, mais dans ce cas-ci, elle signifie justice et équité des évaluations municipales fondées sur les



services at affordable prices. It also means due process for addressing concerns and disputes and the right to appeal assessments.

Governments have to recognize that they must be accountable to taxpayers for expenditure of tax dollars. The impact of an excessive tax burden goes well beyond the reduction of profits for a corporation. Excessive taxation reduces the viability of business, impacts plans for new development, reduces employment opportunities and stunts the growth of our economy.

Our attendance at this committee is another step in a process that for the CPTA spans many years. The modern era of First Nation property taxation began in 1988 with the passage of Bill C-115. For as long as I can remember, Manny Jules and other representatives of the Indian Taxation Advisory Board have been attending and actively involved in the annual workshops of the CPTA and reporting to our membership on First Nation property taxation and the evolution of ITAB to a statutory institution, the First Nations tax commission.

The relationship the CPTA has developed with ITAB has led to an open dialogue with respect to tax policy development. We are pleased to see that the proposed legislation before us has considered our views and included significant improvements to the current system. By replacing the Indian Taxation Advisory Board with the First Nations tax commission we are building a framework that provides greater transparency, stability and regulatory certainty, to the benefit of First Nation governments and their taxpayers.

You will be particularly interested to know our view of how the proposed First Nations tax commission will benefit taxpayers. Here are some provisions that we would like to note.

There will be taxpayer representation on the commission. This will ensure our interests are brought forward and represented in all decision making. Previous ITAB policies and procedures to protect taxpayers' interest, such as ensuring taxpayer representation in property tax law review and notification of taxpayers and affected persons of property tax laws, will now be legislated and promulgated through the *First Nation Gazette*. The gazette has become an important resource for tax practitioners, and the legislative provision for the expansion of this service is vital.

The expanded powers of regulation will further guarantee quality services at a fair price. Because of Bill C-20, the CPTA will now have an opportunity to participate in consultation related to the development of these regulations.

The CPTA has always stressed fiscal responsibility. This policy requirement has been considered in Bill C-20. First Nations tax authorities are required to maintain a balanced property tax budget to protect current and future taxpayers, consistent with

principes de la valeur marchande et des impôts qui assurent la prestation de services à un prix abordable. Elle signifie également une application régulière de la loi pour mettre fin aux préoccupations et aux litiges et le droit de contester les évaluations.

Il faut que les gouvernements reconnaissent leur obligation de rendre des comptes aux contribuables de la manière dont ont été dépensées les recettes fiscales. L'impact d'un fardeau fiscal trop lourd va bien au-delà d'une baisse des profits des entreprises. Le prélèvement d'impôts excessifs réduit la viabilité de l'entreprise, influe sur ses plans de nouveaux aménagements, réduit les possibilités d'emploi et freine la croissance de l'économie.

Notre présence devant le comité représente une autre étape d'un processus qui, pour la CPTA, s'est étiré sur de nombreuses années. L'ère contemporaine de la fiscalité foncière des Premières nations a débuté en 1988 lorsqu'a été adopté le projet de loi C-115. Aussi loin que je puisse me rappeler, Manny Jules et d'autres représentants de la Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) assistent et prennent une part active aux ateliers annuels de la CPTA et rendent compte à nos membres de la fiscalité foncière des Premières nations et du passage de la CCFI à une institution législative, soit à la Commission de la fiscalité des premières nations.

Les relations qu'a développées la CPTA avec la CCFI ont mené à un dialogue ouvert sur l'évolution de la politique fiscale. Nous constatons avec plaisir que le projet de loi à l'étude a tenu compte de nos points de vue et qu'il améliore considérablement le régime actuel. En remplaçant la Commission consultative par une Commission de la fiscalité des premières nations, nous mettons en place un cadre qui accroît la transparence, la stabilité et la certitude réglementaire de la fiscalité pour le plus grand bénéfice des gouvernements des Premières nations et de leurs contribuables.

Vous serez particulièrement intéressés de connaître nos vues sur la façon dont la commission projetée avantagera les contribuables. Voici donc certaines dispositions que nous aimerions souligner.

Les contribuables seront représentés au sein de la commission, de sorte qu'elle tiendra compte de leurs intérêts dans toutes les prises de décision. Les mesures antérieures de la CCFI visant à protéger les contribuables, comme leur représentation dans le processus d'examen de la loi sur l'impôt foncier et la notification des contribuables et des personnes visés par les lois de fiscalité foncière, seront dorénavant inscrites dans les lois et promulguées dans la *Gazette des Premières nations*. Cette publication est devenue un important outil de travail pour les fiscalistes, et il est vital que la loi en prévoit l'expansion.

Les pouvoirs accrus de réglementation garantiront mieux des services de qualité à prix abordable. En raison du projet de loi C-20, la CPTA pourra désormais participer aux consultations portant sur l'élaboration de ces nouveaux règlements.

La CPTA a toujours insisté sur la responsabilité fiscale. On a tenu compte de ce principe dans le projet de loi C-20. Les autorités fiscales des Premières nations sont tenues d'avoir un budget de l'impôt foncier équilibré afin de protéger les



other jurisdictions. A financial firewall between property taxes and the First Nation revenues will ensure that property tax revenues are spent only on local services and long-term infrastructure improvements.

Taxpayers are also pleased that the proposed legislation enables First Nations to develop laws that govern the relationship between First Nations and their taxpayers. This bill will provide for expanded communication and dispute resolution functions, thereby eliminating the possibility of conflict through a misunderstanding.

In closing, I would like to add that this bill will help to improve investor confidence in First Nations. Investors have already established a good working relationship in many Aboriginal communities. Now there will be a national institution to provide the regulatory framework that is required by First Nations to support both law-making and building infrastructure.

The CPTA supports the passage of Bill C-20. We recognize that like any proposed legislation, there will be room for improvement in the First Nations fiscal and statistical management act. We are satisfied that this is a significant step forward and that the current form meets our requirements. The CPTA also looks forward to the review of legislation in the years ahead, when we will again consider improvements to the statutory basis for real property taxation on reserves.

The parliamentary process for this proposed legislation has taken almost five years. We urge the Senate to pass this bill quickly. We ask the government to make this a priority and provide the resources required to get on with the business of implementation of these institutions. Thank you for receiving this testimony. I would be pleased to answer any questions.

**The Chairman:** We will let the other witnesses make their presentations. When all is done, you will be able to answer questions.

**Mr. John Reddick, Chair, Interim Westbank First Nation Advisory Council:** Good evening, Mr. Chairman, and committee members. I am here to express my views, concerns and general thoughts as a resident on First Nations land, paying my residential taxes to the band.

First, I should introduce myself and give you a little of my background. I have been living on Westbank First Nations land since November 1995. I have been a member of the Westbank First Nation's interim advisory council since June 2001, and am currently the chair. The role of the advisory council is to give input to the chief and council on any matter that directly or significantly affects non-member residents, which, incidentally, includes review of the draft taxation budget.

contribuables actuels et futurs, comme dans toute autre juridiction. Un pare-feu financier dressé entre les impôts fonciers et les revenus des Premières nations fera en sorte que les recettes de l'impôt foncier n'iront qu'à la prestation de services locaux et d'améliorations à long terme des infrastructures.

Les contribuables se réjouissent également de constater que le projet de loi permet aux Premières nations de se doter de lois régissant leurs rapports avec eux. Le projet de loi à l'étude permettra d'élargir les fonctions de communication et de règlement des litiges, évitant ainsi que des malentendus soient à l'origine de conflits.

En guise de conclusion, j'aimerais ajouter que le projet de loi à l'étude contribuera à accroître la confiance qu'inspirent les Premières nations aux investisseurs. Les investisseurs ont déjà établi de bonnes relations de travail au sein de nombreuses collectivités autochtones. Désormais, il existera une institution nationale qui fournira le cadre réglementaire dont ont besoin les Premières nations pour soutenir à la fois leur législation et leur développement.

La CPTA appuie l'adoption du projet de loi C-20. Elle reconnaît que, comme dans tout autre projet de loi, il y aura moyen d'améliorer la loi de gestion statistique et financière des Premières nations. Nous sommes convaincus que le projet de loi à l'étude est une nette progression et que sa forme actuelle répond à nos besoins. La CPTA participera également avec plaisir à l'examen de la loi dans les années à venir, quand seront à nouveau envisagées des améliorations au fondement législatif de la taxation des biens immeubles dans les réserves.

Le processus parlementaire qui a mené au projet de loi à l'étude a duré presque cinq ans. Nous prions instamment le Sénat de l'adopter rapidement. Nous demandons au gouvernement d'en faire une priorité et de débloquer les ressources voulues pour mettre en place le plus vite possible ces institutions. Je vous remercie d'avoir entendu mon témoignage et je demeure à votre disposition, s'il y a des questions.

**Le président :** Nous allons commencer par entendre les autres témoins, après quoi nous passerons aux questions.

**M. John Reddick, président, Conseil consultatif intérimaire de la Première nation de Westbank :** Bonsoir, monsieur le président et messieurs, dames du comité. Je suis venu vous faire part de mes vues, de mes préoccupations et de mes réflexions générales en tant que personne qui habite sur des terres appartenant à une Première nation et qui paie à la bande des impôts fonciers.

Il faudrait tout d'abord que je me présente et que je vous donne une petite idée de qui je suis. J'habite sur des terres de la Première nation de Westbank depuis novembre 1995. Je suis membre depuis juin 2001 du Conseil consultatif intérimaire de la Première nation de Westbank et j'en suis actuellement le président. Le conseil consultatif a pour rôle de prodiguer au chef et au conseil de bande des conseils pour tout ce qui touche directement ou significativement les résidents non membres, ce qui inclut, soit doit en passant, l'examen de l'ébauche du budget en matière de taxation.

In February 2002, I also participated in the first of two focus groups organized by the Indian Taxation Advisory Board with the stated purpose of exploring different perspectives, promoting understanding among the parties, exploring issues surrounding residential taxation and representation and discussing possible policy solutions.

I should say that the Westbank First Nation experience is almost certainly different from that of many other First Nations, in that their self-government agreement, which will be implemented April 1, entrenches a law allowing the advisory council to have input into any matters that directly or indirectly affect them. Also, most significantly, it incorporates a dispute resolution mechanism.

I mention this because it bears on some of the concerns that I believe exist among taxpayers who reside on band lands. They are these. Taxpayers want to be assured that the cost of services they receive are properly reflected in their taxes and are comparable to other municipalities. To achieve this, I believe that it is essential that First Nations wishing to assume taxation powers be mandated to establish a mechanism to allow taxpayer input.

I believe that it is in the interests of First Nations and resident taxpayers that all such dealings be as transparent as possible; and that when an advisory body has a legitimate question concerning matters that affect them, that they be dealt with in an open and timely manner.

It is in this way that trust is built and confidence in the process grows.

Within this framework, First Nations wishing to have taxation powers should be mandated to establish a dispute resolution mechanism so that disagreements can be dealt with at the earliest possible time and at the lowest level. Another concern of taxpayers is the need for proper checks and balances to ensure that any First Nation currently collecting taxes or wishing to assume taxation powers has the resources and expertise to do so, and that there be an appeal process to an independent review board that includes residential, business and utilities representatives. The proposed establishment of the First Nations taxation commission and the First Nations financial management board under Bill C-20 will go a long way toward providing these checks and balances. The enhanced regulatory and administrative powers of the proposed tax commission and financial management board provide protection that does not exist under section 83 of the Indian Act. First Nations currently collecting taxes under section 83 and those wishing to do so in the future should be mandated to provide expert resources for the protection of taxpayers under Bill C-20, and the act should be amended to reflect this. The establishment of the First Nations finance authority and the successful model it is based on is very

En février 2002, j'ai également participé au premier de deux groupes de discussion formés par la Commission consultative de la fiscalité indienne et expressément mandatés pour explorer différents points de vue, pour favoriser la compréhension entre les parties, pour examiner les enjeux de la taxation et de la représentation des résidents et pour discuter d'éventuelles solutions stratégiques.

Je dois dire que l'expérience vécue par la Première nation de Westbank est presque sûrement différente de celle qu'ont connue de nombreuses autres Premières nations, en ce sens que son entente d'autonomie gouvernementale qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril inclut une loi permettant au conseil consultatif de contribuer à tout dossier qui le touche directement ou indirectement. Fait encore plus important, elle prévoit également un mécanisme de règlement des différends.

Je le mentionne parce que cela a une influence sur certaines préoccupations qu'ont actuellement selon moi les contribuables qui habitent sur des terres de la bande. Les voici. Les contribuables veulent avoir l'assurance que les impôts versés reflètent bien le coût des services qui leur sont fournis et que ce coût est comparable à celui d'autres municipalités. Pour y arriver, j'estime essentiel que les Premières nations qui souhaitent exercer les pouvoirs d'imposition soient mandatées pour établir un mécanisme permettant au contribuable d'avoir son mot à dire.

Il est dans l'intérêt des Premières nations et des contribuables résidents que toutes ces transactions soient le plus transparentes possible et que, lorsqu'un organe consultatif soulève un point légitime au sujet de questions les touchant, suite y soit donnée de manière ouverte et opportune.

C'est ainsi que s'établit la confiance dans le processus.

Dans ce cadre, les Premières nations qui souhaitent exercer des pouvoirs d'imposition devraient être habilitées à mettre en place un mécanisme de règlement des différends qui permette de régler les désaccords au plus tôt, sans avoir à faire appel à un palier supérieur. Une autre source de préoccupation pour les contribuables est le besoin de prévoir des freins et contrepoids pour faire en sorte que toute Première nation qui prélève actuellement des impôts ou qui souhaite le faire a les ressources et les compétences voulues et de prévoir une procédure d'appel auprès d'un conseil d'examen indépendant qui inclut des représentants des résidents, des entreprises et des services publics. La création projetée de la Commission de la fiscalité et du Conseil de gestion financière des premières nations dans le projet de loi C-20 contribuera énormément à mettre en place ces freins et contrepoids. Les pouvoirs accrus de réglementation et d'administration de la commission fiscale et du conseil de gestion projetés assurent une protection qui n'existe pas sous le régime de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières nations qui prélèvent des impôts fonciers aux termes de l'article 83 et celles qui souhaiteront le faire plus tard devraient être mandatées pour fournir les ressources compétentes en vue de protéger les



much in the interests of both First Nations and taxpayers and makes one wonder why this was not done a long time ago.

In closing, I would like to thank the committee for this opportunity to appear, and to table a copy of these remarks and a copy of the Westbank First Nation draft law establishing the advisory council that will be implemented as the first order of business under the Westbank First Nation Self-Government Agreement, April 1, 2005.

**Senator St. Germain:** I move acceptance of the documents into the permanent record of the committee.

**The Chairman:** It is moved by Senator St. Germain that the committee accept the documents. Is the motion agreed to, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Maurice Sandford, President, Snake Island Cottagers Association:** I am President of the Snake Island Cottagers Association. I thank the committee for allowing me to present a brief this evening. Snake Island is part of the Chippewas of Georgina Island First Nations Reserve No. 33. The land consists of three islands, Snake, Fox and Georgina, all located on Lake Simcoe in Ontario. Snake Island has approximately 240 cottagers. We lease the land that our cottages are built on from the band. On April 1, 2001, we entered into a 40-year binding lease with the band. I would like to point out that this lease was the first in Canada that we know of, and presumably precedent setting, that was negotiated with a First Nations band since the passing of the First Nations Land Management Act in 1999. When we first learned last November that the band was about to tax the cottagers, we were shocked that this could be legal. We had no knowledge of what had happened previously. While investigating the taxation rights of Aboriginal peoples, we happened to find Bill C-20 on the Internet. It has always been my belief that the rights of citizens to vote and be represented by a government, particularly with respect to taxation matters, was well established in Canada under the Charter of Rights. Now I understand that Bill C-20 and changes already made to the Indian Act have taken this right from us. Our association was not aware of these changes or that the rights had been taken from us.

What is most troubling to me is the lack of transparency that seems to prevail when dealing with the band and the Department of Indian Affairs and Northern Development. Back in 1999-2000, the band developed and adopted its own land management code. One of the first in Canada, the code was written under the

contribuables sous le régime du projet de loi C-20, et la loi devrait être modifiée en conséquence. L'établissement de l'Administration financière des premières nations et le modèle établi dont elle s'inspire correspondent de près aux intérêts des Premières nations et des contribuables, à tel point qu'on peut se demander pour quelle raison cela n'est pas déjà fait depuis longtemps.

En guise de conclusion, j'aimerais remercier le comité de m'avoir invité à comparaître et à déposer copie de ma déclaration et de l'ébauche de la loi de la Première nation de Westbank créant le conseil consultatif, premier point à son ordre du jour dès qu'entrera en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2005, l'entente d'autonomie gouvernementale.

**Le sénateur St. Germain :** Je propose que le comité accepte ces documents et qu'ils soient versés dans les archives du comité.

**Le président :** Il est proposé par le sénateur St. Germain que le comité accepte les documents. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

**Des voix :** D'accord.

**M. Maurice Sandford, président, Snake Island Cottagers Association :** Je remercie le comité de me permettre de faire une déclaration ce soir. Je suis le président de l'association des propriétaires de chalet de l'île Snake, qui se trouve dans la Réserve n° 33 de la Première nation des Chippewas de Georgina Island. Le territoire est formé de trois îles, Snake, Fox et Georgina, toutes situées dans le lac Simcoe, en Ontario. L'île Snake compte quelque 240 propriétaires de chalet. Nous louons les terres sur lesquelles sont construits nos chalets de la bande. Le 1<sup>er</sup> avril 2001, nous avons signé avec la bande un bail exécutoire de 40 ans. J'aimerais souligner qu'il s'agissait là, que nous sachions, du premier bail de son genre au Canada et, faut-il le supposer, faisant précédent négocié avec une Première nation depuis l'adoption de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, en 1999. Quand nous avons appris, en novembre dernier, que la bande s'appêtait à imposer un impôt foncier aux propriétaires de chalet, nous avons été surpris d'apprendre qu'elle pouvait le faire en toute légalité. Nous ignorions tout de ce qui s'était passé auparavant. Et c'est pendant que nous nous renseignions sur l'Internet au sujet des droits d'imposition foncière des peuples autochtones que nous sommes tombés sur le projet de loi C-20. J'ai toujours cru que le droit des citoyens de voter et de se faire représenter par un gouvernement, particulièrement en matière de taxation, était bien établi au Canada dans la Charte des droits. Or, j'apprends que le projet de loi C-20 et des modifications déjà faites à la Loi sur les Indiens nous ont déjà retiré ce droit. Notre association n'était pas consciente de ces changements et ne savait pas que ces droits nous avaient été retirés.

Ce qui me perturbe le plus, c'est le manque de transparence qui semble dominer quand on traite avec la bande et avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 1999-2000, la bande a élaboré et adopté son propre code de gestion des terres. Un des premiers au Canada, le code a été rédigé en appliquant les



guidelines of the First Nations Land Management Act. Subsection 10(4) of this act reads as follows in respect of third parties:

If other persons have an interest in the land that is to be subject to the proposed land code, the council shall, within a reasonable time before the vote, take appropriate measures to inform those persons of the proposed land code, this Act and the date of the vote.

The band has not informed our association of the proposed land code. In light of Bill C-20 and changes to the Indian Act, we will be challenging the land codes so that we can be better represented on council and have our views as a third party interest in band lands heard.

At the time, various bills were passing in Parliament. Back in 1999-2000, the Department of Indian Affairs and Northern Development still had full jurisdiction over Indian affairs, and yet we were never advised, despite the fact that we met with officials of the department and the band while these changes were in the process of being made. It seems to me that the most telling and important issue is that the concept of taxation by the bands was expected and understood by DIAND and was part of their agenda in the lands transfer policy made back in 1999-2000. Clearly they have failed to inform us or have deliberately misled us about this issue. At the same time that our leases were about to expire, we signed a 40-year commitment without knowing that taxation would soon be applied. Thus, we were entering into a new ball game and no one would explain the rules to us.

Notwithstanding all of the above, if Bill C-20 is passed and the First Nations are granted the right to tax whomever they please on their lands, changes must be adopted in the land code or in Bill C-20 so that a fair, above-board and completely transparent process is established. Just as laws are passed in Parliament, a similar process of transparency should prevail when bands deal with issues that involve third party interests.

The Sechelt First Nation in British Columbia adopted a municipal style of self-government whereby non-Aboriginals would serve on the council as non-elected members. In our case, because there are three separate islands with no formal lines of communication, we propose that three members, one from each island, sit on band council along with the five elected band members. The band would still hold the majority of voting members and non-Aboriginals would have the right to speak on matters proposed that affect them and to vote on any proposal before it would be adopted. When a new bylaw is proposed to council, a committee would be formed that would include non-Aboriginal representation to further study the proposal. Once the study was complete, findings would be presented to council and voted on. Once the bylaw is voted on, the right to appeal to a tribunal would be available. The tribunal would consist of a chief from another band, a local councillor and the member of Parliament for the area.

lignes directrices fournies dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. À l'égard des tierces parties, on peut y lire, et je cite :

Il est en outre tenu de prendre, en temps utile avant le scrutin, les mesures indiquées pour porter la présente loi, le projet de code foncier et la date prévue pour le scrutin à la connaissance de tout autre titulaire d'intérêts sur les terres en question.

La bande n'a pas informé notre association du projet de code foncier. À la lumière du projet de loi C-20 et des modifications apportées à la Loi sur les Indiens, nous allons contester le code foncier de manière à être mieux représentés au sein du conseil et d'avoir voix au chapitre en tant que tiers titulaires d'intérêts sur des terres de la bande.

À l'époque, divers projets de loi ont été adoptés au Parlement. En 1999-2000, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait encore pleine compétence en matière autochtone. Pourtant, nous n'avons jamais été avisés de ces faits, bien que nous ayons rencontré des représentants du ministère et de la bande pendant qu'on était en train de les adopter. Le point le plus éloquent et le plus important me semble être que le concept de l'imposition foncière par les bandes était attendu et connu du ministère et qu'il a été anticipé dans la politique de cession des terres élaborée en 1999-2000. Il est clair que le ministère ne nous a pas informés de cette question ou qu'il nous a sciemment induits en erreur. Au moment même où nos baux expiraient, nous avons signé un bail de 40 ans en ignorant que des impôts fonciers seraient bientôt prélevés. Toute la donne était changée, mais personne n'a daigné nous le dire.

Quoi qu'il en soit, si le projet de loi C-20 est adopté et que les Premières nations sont habilitées à prélever des impôts de quiconque se trouve sur leurs terres, il faut changer le code foncier ou le projet de loi C-20 de manière à prévoir un processus équitable, ouvert et tout à fait transparent. Il faudrait avoir un processus aussi transparent que celui qui sert à l'adoption de lois au Parlement quand les bandes traitent de questions mettant en jeu des intérêts détenus par des tiers.

La Première nation sechelte de la Colombie-Britannique a adopté un style municipal d'autonomie gouvernementale dans le cadre duquel des non-Autochtones font partie du conseil en tant que membres non élus. Dans notre cas, comme il existe trois îles distinctes sans voie de communication officielle, nous proposons que trois membres, un représentant par île, fassent partie du conseil de bande, aux côtés des cinq représentants élus de la bande. Ainsi, la bande continuerait de détenir la majorité des voix, et les non-Autochtones auraient le droit de prendre la parole lorsque des mesures proposées les touchent et de voter sur toute proposition avant son adoption. Quand un nouveau règlement est proposé au conseil, un comité incluant des représentants non autochtones serait formé pour examiner de plus près la proposition. Une fois l'examen terminé, les conclusions seraient présentées au conseil et soumises à un vote. Une fois le règlement adopté, on pourrait aussi interjeter appel de cette disposition devant un tribunal composé du chef d'une autre bande, d'un conseiller local et du député de la circonscription.

This appeal process would not have to be a judicial review, where lawyers are necessary, but it would have to be a fair and legitimate process. A final right of appeal would also be made available in the form of a letter to the Minister of Indian Affairs and Northern Development. I am sure some bands may not like what we are proposing, but the Sechelt First Nation has adopted this style of government under the B.C. laws. In so doing, it has shown that Aboriginals and non-Aboriginals can work together for the betterment and preservation of reserve lands.

In closing, complete transparency and the right to be heard and represented in such affairs must be a part of the band's land management code or part of Bill C-20, where the word "shall" is part of the sentence in terms of it being adopted by the band.

**Senator St. Germain:** Thank you, gentlemen, for appearing before our committee. It is encouraging to hear that the Canadian Property Tax Association is in favour of this.

I suppose with any proposed legislation, there is always the risk that someone will slip through the cracks, such as in the situation of the Westbank First Nation. Mr. Reddick, you listed your concerns, and we have an understanding of the Westbank agreement because we went through it not long ago. Do you not think that the provisions for transparency and taxpayer input are adequate?

**Mr. Reddick:** In terms of the Westbank experience, the establishment of the advisory council is very positive. We have definite input into matters that concern us.

As a matter of interest, a meeting of the advisory council that was scheduled for today had to be postponed because the subject for discussion was the draft taxation budget proposed by the Westbank First Nation for this year. To briefly describe the process, the budget is developed on an interim basis. I believe it goes initially to the chief and council. It comes back to the advisory council, which examines the budget and compares it to last year's. We then submit written questions, and ultimately, we get a response to them.

We must remember that while our input has significance and should be listened to, we are an advisory council.

I am very pleased to see the powers in Bill C-20 for this proposed First Nations taxation commission. There are powers and regulations, there is control and an appeal process, and there are three members of a 10-person committee who represent the interests of the taxpayers, be they business, homeowners or utilities. That is a tremendously positive move, and I support the bill.

Il ne serait pas nécessaire que la procédure d'appel consiste en une révision judiciaire, qui exige la présence d'avocats, mais il faudrait qu'elle soit équitable et légitime. On prévoirait un dernier droit d'appel, qui prendrait la forme d'une lettre adressée au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suis sûr que ce que nous proposons déplaira à certaines bandes, mais c'est la formule choisie par la Première nation sechelte sous le régime des lois provinciales de la Colombie-Britannique. En l'adoptant, elle a montré qu'il y a un moyen pour les Autochtones et les non-Autochtones de travailler ensemble à améliorer et à préserver les terres de la réserve.

En guise de conclusion, la transparence complète et le droit de se faire entendre et d'être représenté dans de pareils dossiers doivent faire partie du code foncier de la bande ou du projet de loi C-20. Il est essentiel d'en faire une obligation pour la bande.

**Le sénateur St. Germain :** Messieurs, je vous remercie d'être venus témoigner devant notre comité. Il est encourageant d'entendre l'Association canadienne de taxe foncière dire qu'elle est favorable au projet de loi.

Je suppose que, comme pour tout autre projet de loi, il y a toujours le risque que certains passeront entre les mailles du filet, comme dans le cas de la Première nation de Westbank. Monsieur Reddick, vous nous avez énuméré vos préoccupations, et nous connaissons l'accord parce que nous l'avons examiné, il n'y a pas très longtemps. Ne croyez-vous pas que les dispositions relatives à la transparence et à la participation des contribuables sont suffisantes?

**M. Reddick :** Pour ce qui est de l'expérience vécue par la Première nation de Westbank, la création du conseil consultatif est un élément très positif. Nous avons nettement voix au chapitre dans les dossiers qui nous concernent.

Je signale, ce qui pourrait vous intéresser, que la réunion du conseil consultatif qui était prévue pour aujourd'hui a dû être reportée parce que le point à l'ordre du jour était l'ébauche du budget de taxation proposé par la Première nation de Westbank pour cette année. Pour vous décrire brièvement le processus, un budget provisoire est élaboré. Il est soumis initialement, je crois, au chef et au conseil. Il est ensuite présenté au conseil consultatif qui l'examine et le compare à celui de l'année précédente. Nous soumettons ensuite des questions par écrit et, tôt ou tard, nous obtenons la réponse.

Il faut se rappeler que, bien que notre participation soit significative et qu'elle soit censée avoir du poids, nous ne sommes qu'un organe consultatif.

Je me réjouis fort des pouvoirs conférés par le projet de loi C-20 à la Commission de la fiscalité des premières nations. La mesure législative prévoit des pouvoirs et des règlements, un contrôle et une procédure d'appel, et la présence de trois membres au sein d'un comité de dix personnes pour représenter les intérêts des contribuables, qu'il s'agisse d'entreprises, de propriétaires de maison ou de services publics. J'y vois là une grande amélioration et j'appuie le projet de loi.

I have difficulty in that, although there is this improved mechanism, there is also a provision that allows First Nations that are taxing now or may wish to tax in the future to opt out. I believe that that defeats the purpose. To quote a friend of mine, when you build a new mousetrap, maybe you should make it mandatory that everyone use it. That is okay, I guess, as long as you are not a mouse.

Bill C-20 has a lot of strengths, and I think it should be mandatory that First Nations operate under it.

**Senator St. Germain:** There are reasons why it is not mandatory. I represent you as a senator from British Columbia, as does Senator Fitzpatrick, and we are very concerned about the well-being of all British Columbians. We are concerned to do the right thing. To make it mandatory would be unfair to native bands because some of them want to remain under section 83 of the Indian Act for various reasons, including size and logistics.

I believe that Bill C-20 will be of advantage to you, and without putting any pressure on Westbank, I am quite certain that they will opt in and give you the comfort level you need.

Mr. Sandford, I gather that you have been paying rent on these 240 cottages.

**Mr. Sandford:** Yes.

**Senator St. Germain:** Is the band supplying any infrastructure?

**Mr. Sandford:** They currently supply only garbage pickup, for which we pay, through a maintenance fee, \$200 per year per cottage in addition to our lease payments.

**Senator St. Germain:** What about road infrastructure?

**Mr. Sandford:** There are no roads. It is a small island about a mile offshore and there is only a path on which the tractor pulls the garbage wagon.

**Senator St. Germain:** Would that not obviate the need for taxation of residents to a great degree?

**Mr. Sandford:** We thought so, but the land manager told us that they will start taxing us. I asked what the taxes would be for, but she did not provide an answer. What could they tax us for? I think they get grants to pay for the three police officers who are on the big island. There are none permanently situated on our island. Other than that, I have no idea what they could be taxing us for. There are no permanent landowners on our island.

Par contre, en dépit de la présence de ce mécanisme amélioré, je continue d'être préoccupé par la disposition qui permet aux Premières nations qui prélèvent des impôts fonciers ou qui pourraient vouloir le faire plus tard de se soustraire à l'application de la loi. J'estime qu'on va à l'encontre du but qu'on s'était proposé. Pour reprendre les propos d'un de mes amis, quand on conçoit une trappe à souris améliorée, il serait peut-être bon d'obliger tout le monde à s'en servir. Tous seront d'accord, je suppose, sauf les souris.

Le projet de loi C-20 a beaucoup de points en sa faveur, et j'estime que les Premières nations devraient être obligées de se conformer à son régime.

**Le sénateur St. Germain :** Il existe des raisons pour lesquelles ce n'est pas obligatoire. En tant que sénateur de la Colombie-Britannique, tout comme le sénateur Fitzpatrick, je vous représente, et nous sommes vivement préoccupés par le bien-être de tous les habitants de la Colombie-Britannique. Nous avons le souci de bien faire. Il serait injuste d'imposer le régime du projet de loi C-20 aux bandes autochtones parce que certaines d'entre elles préfèrent, pour diverses raisons, y compris des raisons de taille et de logistique, continuer d'appliquer le régime prévu à l'article 83 de la Loi sur Indiens.

Je crois que le projet de loi C-20 sera avantageux pour vous et, sans vouloir exercer des pressions sur la Première nation de Westbank, je suis très sûr qu'elle y souscrira et vous donnera le niveau d'assurance que vous recherchez.

Monsieur Sandford, je suppose que ces 240 propriétaires de chalet paient un loyer.

**M. Sandford :** Oui.

**Le sénateur St. Germain :** Est-ce que la bande fournit une infrastructure?

**M. Sandford :** Actuellement, elle assure seulement la collecte des ordures pour laquelle nous payons, sous forme de frais d'entretien, 200 \$ par année par chalet, en plus du loyer.

**Le sénateur St. Germain :** Qu'en est-il des routes?

**M. Sandford :** Il n'y a pas de route. Nous parlons ici d'une petite île située à un mille de la rive et il n'y a qu'un sentier sur lequel circule un tracteur tirant une remorque dans laquelle sont transportés les déchets.

**Le sénateur St. Germain :** Cela n'éliminerait-il pas le besoin de percevoir un impôt foncier des résidents jusqu'à un certain point?

**M. Sandford :** C'est ce que nous croyions, mais la responsable de la gestion foncière nous a dit qu'on commencerait à nous imposer. Quand je lui ai demandé quel service servirait à payer l'impôt, elle ne m'a pas répondu. On nous taxerait pour quel service? Je crois que la bande reçoit des subventions pour payer le salaire des trois policiers qui travaillent sur la grosse île. Il n'y a pas de corps policier permanent sur notre île. Mis à part ce service, je n'ai aucune idée de la raison pour laquelle ils nous taxeraient. Il n'y a pas de propriétaire foncier permanent sur notre île.



**Senator St. Germain:** Without being facetious, people in many municipalities wonder what they are being taxed for.

**Mr. Sandford:** I am not against the taxation process. I now understand that the band has the right to tax under various acts. My concern is the lack of transparency. They tell us after the fact that something has happened. We would like to have a process that will allow us input throughout rather than after the fact.

**Senator St. Germain:** I think that Bill C-20 will give you a level of comfort that you do not now have.

**Mr. Sandford:** I tried to read the bill, but it is pretty difficult.

**Senator St. Germain:** That may be. This is an evolving process for Aboriginal peoples. I feel safe in saying that Bill C-20 will be an asset in your situation.

**Senator Fitzpatrick:** Welcome to the committee. I have appreciated your testimony.

Mr. Reddick, who is from the Okanagan, lives in Westbank across the lake from Kelowna, where I live. It was about a year ago that we received Royal Assent for the Westbank First Nation Self-Government Agreement. It was the first stand-alone self-government agreement approved in Canada.

I appreciate your testimony tonight in particular, because you come to us with the experience of living in a community that has operated under section 83 in regard to tax collection. Could you give this committee an impression of the size of your community, Mr. Reddick? It is not a small, sleepy community, but rather, one of significant size.

**Mr. Reddick:** There are 8,000 non-member residents on Westbank First Nation land. That represents 20 per cent or more of all non-member residents on band land across the country. That is a significant amount of taxation money. In fact, it is like a small municipality in itself.

I personally live in a gated community of about 265 homes. There are three other such gated communities in the ward that I represent.

There are five members of the advisory council, each representing wards that probably have the same number of people. A significant number of people and significant amounts of taxation monies are involved.

If you were to travel from Kelowna to Vancouver, you would pass through Westbank. We are a seamless society. It is a very attractive area. We are very fortunate that we have a progressive, forward-looking band in Westbank First Nation.

**Le sénateur St. Germain :** Sans vouloir ironiser, je crois que les contribuables de bien des municipalités se demandent pourquoi ils paient des taxes.

**M. Sandford :** Je ne suis pas contre l'idée de prélever des impôts. Je suis maintenant conscient que la bande a le droit d'imposer en vertu de diverses lois. Ce qui m'inquiète, c'est le manque de transparence. Ils nous informent après le fait de certains événements. Nous aimerions que le processus prévoit notre participation plutôt que de nous mettre devant un fait accompli.

**Le sénateur St. Germain :** Le projet de loi C-20 va vous donner un degré d'assurance que vous n'avez pas actuellement.

**M. Sandford :** J'ai essayé de lire le projet de loi pour en comprendre la teneur, mais sa lecture est plutôt indigeste.

**Le sénateur St. Germain :** C'est peut-être vrai. C'est un processus en évolution pour les peuples autochtones. Je ne pense pas me tromper en affirmant que le projet de loi C-20 sera avantageux pour vous.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Soyez les bienvenus parmi nous. Je vous suis reconnaissant de ces témoignages.

Monsieur Reddick, qui vient de l'Okanagan, vit à Westbank, vis-à-vis Kelowna où j'habite, de l'autre côté du lac. La loi de mise en oeuvre de l'accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank a reçu la sanction royale il y a un an environ. Il s'agissait du premier accord isolé d'autonomie gouvernementale passé au Canada.

J'apprécie particulièrement votre témoignage de ce soir, parce que vous nous décrivez la vie au sein d'une collectivité qui fonctionne sous le régime de l'article 83 en matière d'impôt foncier. Pourriez-vous, monsieur Reddick, donner au comité une idée de l'importance de la collectivité? Il n'est pas question d'un petit bled perdu, mais bien d'une agglomération d'importance.

**M. Reddick :** Le territoire de la Première nation de Westbank compte 8 000 résidents non membres, soit l'équivalent d'au moins un cinquième de tous les résidents non membres habitant sur les terres de bandes un peu partout au pays. Cela fait beaucoup d'impôts fonciers. En fait, c'est en quelque sorte une petite municipalité.

Moi-même, je vis dans un ensemble résidentiel protégé de quelque 265 maisons. Il y en a trois autres dans le quartier que je représente.

Le conseil consultatif compte cinq membres, chacun représentant un quartier de population vraisemblablement égale. Le nombre de personnes et les montants d'impôt en jeu sont considérables.

Si vous aviez à vous rendre de Kelowna à Vancouver, vous passeriez par Westbank. Nous formons une société homogène. C'est un très beau coin de pays. Nous sommes très chanceux que la Première nation de Westbank soit une bande aussi avantgardiste et progressiste.

J'en ai parlé avec M. Jules qui m'a dit qu'il faudrait peut-être que nous nous rencontrions, car il en fait partie. Rien ne me réjouirait autant que de créer un conseil consultatif, ce qui mettrait fin peut-être aux mauvaises surprises et à la méfiance.

**Senator Fitzpatrick:** I can suggest that you will get very good advice from Manny Jules. He had has been at this for a long time.

**Mr. Sandford:** It seems that way, yes. I wish I had met him before.

**Senator Fitzpatrick:** My last question is to Mr. Marsh, and perhaps it is not a fair question because you were talking with respect to the taxation organization that you represent, but you also represent TransCanada PipeLine and the Canadian Energy Pipeline Association. Do you believe that Bill C-20 will provide a catalyst for economic opportunity for First Nations because it allows them to take the business into their own hands with respect to economic development? We know in some resource areas, pipelines will be very important to First Nations. Would you care to comment on that?

**Mr. Marsh:** As you are aware, we currently do pay property tax to many First Nations. I would not want to say exactly how much the industry pays, but I think we pay a fairly large portion of the \$40 million.

We were encouraged by the fact that we have representation. The bottom line for the membership when the bill was introduced is that we realized that there would be taxpayer representatives. We felt that was encouraging and that our interests would be met. We would be involved in the regulation and policy procedures. We felt that it was a very fluid process compared to the current section 83 of the Indian Act. We really had no concerns going forward.

From an economic standpoint, we see it as being transparent and we are encouraged by that.

**Senator Christensen:** Mr. Sandford, you are subject to tax now under the existing Indian Act, section 83?

**Mr. Sandford:** I understand that now, yes.

**Senator Christensen:** You did not know that before.

**Mr. Sandford:** I had no idea, and certainly not when we developed our lease. We would have done it differently.

**Senator Christensen:** If the band opted into this, there would be a lot more transparency, so C-20 would be to your advantage and to the band's advantage. It would be a win-win situation.

**Mr. Sandford:** Exactly, right.

**Senator Christensen:** Mr. Reddick, you were saying some bands would opt out. This is proposed opt-in legislation. Everybody starts from square one, and those that wish to adopt Bill C-20 can, but it is not a matter of everybody being covered and then they can opt out of applying it.

**Mr. Reddick:** I understood that, yes.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Manny Jules vous donnera d'excellents conseils. Il travaille à ce dossier depuis longtemps.

**M. Sandford :** Cela semble effectivement être le cas. Dommage que je ne l'aie pas rencontré avant.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Ma dernière question s'adresse à M. Marsh et elle n'est peut-être pas très juste parce que vous parliez au nom de l'organisme de taxation que vous représentez, mais vous êtes aussi porte-parole de TransCanada PipeLine et de l'Association canadienne des pipelines de ressources énergétiques. Croyez-vous que le projet de loi C-20 servira de catalyseur pour le développement économique des Premières nations puisqu'il leur permet de se prendre en charge? Nous savons que dans certaines régions riches en ressources, les pipelines auront beaucoup d'importance pour les Premières nations. Avez-vous des observations à nous faire à ce sujet?

**M. Marsh :** Comme vous le savez, l'industrie verse actuellement des impôts fonciers à de nombreuses Premières nations. Je ne tiens pas à en préciser le montant, mais je crois que nous sommes la source d'une bonne partie des 40 millions de dollars.

Le fait d'être représentés nous a encouragés. Ce qu'ont retenu les membres, quand le projet de loi a été déposé, c'est que les contribuables seront représentés. Cela nous a encouragés. Nous savions que nos intérêts seraient défendus. Nous pouvions participer au processus de réglementation et d'établissement de la politique. Nous estimions que le processus prévu était très fluide par rapport à l'article 83 de la Loi sur les Indiens. Nous l'avons appuyé sans hésitation.

D'un point de vue économique, le processus nous semble transparent, ce qui nous encourage.

**Le sénateur Christensen :** Monsieur Sandford, on peut déjà vous imposer des taxes actuellement, sous le régime de l'article 83 de la Loi sur les Indiens.

**M. Sandford :** J'en suis maintenant conscient.

**Le sénateur Christensen :** Vous l'ignoriez auparavant?

**M. Sandford :** Je n'en avais aucune idée, et j'en étais certes inconscient quand nous avons rédigé notre bail, sinon nous aurions fait les choses autrement.

**Le sénateur Christensen :** Si la bande optait pour ce régime, il y aurait beaucoup plus de transparence, de sorte que le projet de loi C-20 est à votre avantage tout autant qu'à celui de la bande. Tous y gagneraient.

**M. Sandford :** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Christensen :** Monsieur Reddick, vous disiez que certaines bandes se soustrairaient à ce régime. Or, il s'agit plutôt d'une loi qui permet d'y adhérer. On repart de la case zéro, et ceux qui souhaitent souscrire au régime prévu dans le projet de loi C-20 peuvent le faire, mais il n'est pas question d'un régime universel dont on pourrait se retirer.

**M. Reddick :** C'est ce que j'ai compris.



**Senator Léger:** Let me try to ask questions not on the specific words and experiences. I understood from Mr. Marsh that the First Nation tax commission and the Canadian Property Tax Association got along quite well. It is the mentality that I am looking at, the back and forth, this new era that we are all invited to enter. That gave fiscal responsibility to both sides. As you said at the end, there is room for improvement, the two sides realize that. Investors' confidence, that was certainly very important. If I understand it well, the two sides were both trying to advance tax-wise?

**Mr. Marsh:** Correct.

**Senator Léger:** That is what I wanted to know about — the mentality. The words and so on are not my job.

Mr. Reddick, it would still be in the same vein — the transparency that you seek; that same transparency exists on both sides, does it not?

I often wonder if the Aboriginals do not have another way of having transparency. If I understand correctly, you came to understand each other, to find one way. When it comes to a law, Bill C-20, the legal words are there and so on, but the feeling, the mentality, is there also for non-members, right? That was most interesting for me. There are 200-and-whatever non-members, so you are living that back and forth.

**Mr. Reddick:** Yes, absolutely.

**Senator Léger:** That is what I wanted to know. Are the checks and balances the same both ways? We have to come to one at the end. Are the two sides advancing both ways?

**Mr. Reddick:** Yes, and we are very pleased to see within Bill C-20 that there are actually resources for both sides, both in the form of an appeal mechanism and in the form of resources for bands that want to take on taxation powers. It is a pretty daunting task when all of a sudden you get involved in having to levy taxes, having the bylaws in place, the representation and so on. I am very pleased to see the additional powers that have been put into Bill C-20, and the resources that are available to First Nations.

**Senator Léger:** We have had witnesses from the First Nations, both for and against; but those who were for definitely sounded as if this spirit of working together was positive — we have to find ways and the two sides have to learn from each other. That is what I was looking for.

**The Chairman:** Any further questions?

I have a question for Mr. Marsh. The bill provides for the establishment of three financial entities — the tax commission, the financial management board and the financial authority — and the first two are established by the federal government, with large

**Le sénateur Léger :** Je vais essayer de m'éloigner des questions portant sur le libellé ou des expériences précises. Si j'ai bien compris ce qu'a dit M. Marsh, la Commission de la fiscalité des premières nations et l'Association canadienne de taxe foncière avaient des relations très cordiales. C'est à la mentalité que je m'intéresse, aux attitudes, à cette nouvelle ère qu'on nous invite à amorcer. La formule imposait la responsabilité fiscale aux deux parties. Comme vous l'avez dit vers la fin, les deux parties sont conscientes qu'il y a toujours place à de l'amélioration. La confiance des investisseurs était certes très importante. Si j'ai bien compris, les deux parties essayaient de s'entendre, sur le plan fiscal?

**M. Marsh :** C'est juste.

**Le sénateur Léger :** C'est ce que je voulais savoir — la mentalité. Les mots et tout le reste ne sont pas de mon ressort.

Monsieur Reddick, ce serait dans le même ordre d'idées — la transparence que vous recherchez; la même transparence vaut pour les deux côtés, n'est-ce pas?

Je me demande souvent si les Autochtones n'ont pas une autre conception de la transparence. Si je comprends bien, vous êtes parvenus à vous entendre, à trouver un moyen. Quand il s'agit d'une loi, du projet de loi C-20, les mots juridiques sont là et ainsi de suite, mais le sentiment, la mentalité, est présent chez les non-membres également, vrai? C'est ce qui m'a le plus intéressée. Il y a quelque 200 non-membres, de sorte que les échanges sont constants.

**M. Reddick :** Tout à fait.

**Le sénateur Léger :** C'est ce que je voulais savoir. Les freins et contrepoids sont-ils les mêmes, de part et d'autre? Il faut en fin de compte en venir à une entente. Les deux camps font-ils des concessions?

**M. Reddick :** Oui, et nous nous réjouissons de voir, dans le projet de loi C-20, que des ressources sont réellement prévues pour les deux, sous la forme tant d'un mécanisme d'appel que de ressources pour les bandes qui souhaitent exercer des pouvoirs de taxation. La barre est pas mal haute quand, tout à coup, il faut voir à prélever des taxes, à avoir des règlements en place, à assurer la représentation et ainsi de suite. Je suis donc heureux de voir que des pouvoirs supplémentaires sont prévus dans le projet de loi C-20 et que des ressources sont mises à la disposition des Premières nations.

**Le sénateur Léger :** Nous avons entendu les témoignages de membres des Premières nations, tant favorables que défavorables. Cependant, ceux qui étaient pour le projet de loi C-20 donnaient nettement l'impression que cet esprit de concertation était positif — qu'il faut trouver des moyens de s'entendre et que les deux doivent apprendre l'un de l'autre. Voilà ce que je cherchais à confirmer.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions?

J'ai ai une pour M. Marsh. Le projet de loi prévoyait la création de trois institutions financières — la commission de la fiscalité, le conseil de gestion financière et l'administration financière. Les deux premières sont établies par le gouvernement fédéral. Elles

boards of directors through Order-in-Council appointments. This is a question I have asked other witnesses. Are there comparable provincial bodies that govern and deal with tax matters? What comparable entities are there in the provinces that would be similar to the regime that is being established under this bill?

**Mr. Marsh:** If you are speaking in terms of a commission, I would not say there is a similar provincial commission. However, we realize that the valuation concepts, the taxation concepts, do follow the lines of other provincial or municipal jurisdictions. There is commonality there, and we are encouraged by that.

**The Chairman:** The financial management board would be unique to First Nations in this case, because it is a body that is established to deal with financial management and ensure that there are good accounting procedures and financial management of First Nations.

In the provinces, is there any body that deals with municipalities or other property owners at all?

**Mr. Marsh:** Are you speaking specifically about financial management boards?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Marsh:** I cannot answer that, sir.

**The Chairman:** One of the concerns I have expressed is that the federal government seems to be establishing large entities, with 12-person boards. In part, I wonder if the federal government needs to set up such large boards. Can a tax regime be established by the federal government for First Nations without setting up large entities? This is why I am asking.

I recognize maybe it is a first step, providing comfort to First Nations and the federal government that the system that will be established will work. However, I think you have to be mindful of the real world, what is out there in the provinces that have experience in this area. Obviously, they will work toward being as efficient and as functional as provincial-type institutions.

**Mr. Marsh:** Right.

**The Chairman:** Are there any other questions?

If not, I want to thank you, gentlemen, very much for your information and the evidence given to us tonight.

Honourable senators, this is our fourth meeting dealing with this bill. I do feel we have had a good opportunity to hear as many witnesses as possible. We are now at the stage where all our witnesses have come forward and given evidence, so we are in a position where we can consider the bill clause by clause. Senator St. Germain?

**Senator St. Germain:** I would like to go on record, Mr. Chairman, as saying that concerns about the proposed legislation have been brought forward by Aboriginal bands. There is an issue concerning opting into the system, that a decision of the council of a band, or a nation, as I like to call them, is all that is required to opt in.

sont composées de conseils d'administration imposants dont les membres sont nommés par décret. J'ai posé la question à d'autres témoins. Existe-t-il des organismes provinciaux comparables qui s'occupent des questions de fiscalité? Y a-t-il des entités provinciales qui sont similaires à celles que propose le projet de loi?

**M. Marsh :** Il n'existe pas de commission similaire au niveau provincial. Toutefois, les concepts d'évaluation, de fiscalité sont les mêmes que ceux qu'appliquent les autres entités provinciales ou municipales. Il y a convergence à ce niveau-là, et nous trouvons cela encourageant.

**Le président :** Le conseil de gestion financière serait unique aux Premières nations, puisqu'il serait chargé de fournir des services de gestion financière aux Premières nations et de veiller à ce qu'elles appliquent des méthodes comptables adéquates.

Y a-t-il, dans les provinces, des organismes qui offrent des services aux municipalités ou aux autres propriétaires fonciers?

**M. Marsh :** Vous faites allusion aux conseils de gestion financière?

**Le président :** Oui.

**M. Marsh :** Je ne saurais vous le dire.

**Le président :** Ce qui m'inquiète, entre autres, c'est que le gouvernement fédéral semble vouloir créer de grandes entités composées de conseils de douze membres. Je me demande s'il est nécessaire d'établir des conseils aussi imposants. Le gouvernement fédéral ne peut-il pas établir un régime fiscal à l'intention des Premières nations sans créer de grandes entités? C'est la question que je me pose.

Ce premier pas vise peut-être à convaincre les Premières nations et le gouvernement fédéral que le système mis en place va fonctionner. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il existe déjà des organismes à l'échelle provinciale qui possèdent de l'expérience dans ce domaine. Manifestement, ces institutions vont essayer d'être aussi efficaces et fonctionnelles que les organismes provinciaux.

**M. Marsh :** C'est exact.

**Le président :** Y a-t-il d'autres questions?

Comme il n'y en a pas, je tiens à vous remercier, messieurs, d'être venus nous rencontrer ce soir.

Honorables sénateurs, c'est la quatrième réunion que porte sur ce projet de loi. Je pense que nous avons eu l'occasion d'entendre le plus grand nombre possible de témoins. En effet, tous nos témoins se sont exprimés. Nous pouvons donc procéder à l'étude article par article du projet de loi. Sénateur St. Germain?

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur le président, je tiens à préciser que les bandes autochtones ont formulé des réserves au sujet du projet de loi. La participation au régime est facultative : il suffit d'une décision du conseil de bande, d'une nation, comme j'aime les appeler, pour participer au régime.

There has been discussion that there should possibly be a referendum process. I have searched my soul on this, listened to both sides, and I think it should be on the record that there is concern about this. However, I believe that if we intend our First Nations to be economic generators for their people and economic generators in the community as a whole, if everything was done by referendum, it would reduce, if not obliterate, any opportunities for good business. Like anything else, business decisions generally have to be made quickly. Nevertheless, I think it should go on the record that there was concern about that.

There is also a lot of apprehension that the adoption of this bill will possibly undermine certain benefits that native nations have now — benefits that flow through the Indian Act and through the federal government. I have been assured that this should not happen simply because the only portion that would be affected would be rental revenues, which would be as a result of taxation under this particular bill. It should have no effect, but it was another concern.

The final concern is the statistical institute — that it should not be included in Bill C-20, but in a stand-alone bill. I do not have the answers on that. I am not certain why there is apprehension about this, because stats are generally collected on anything and everything, and good decisions can only be made with good statistics.

These are the three issues that have been brought to my attention. They are worthy of mention and should be on the record. They were brought to me by Aboriginal nations that came forward, and I think they did so in good faith. I have been able to satisfy myself that these three items will not jeopardize anyone, and hopefully the benefits of Bill C-20 will outweigh anything that may arise out of them.

**The Chairman:** Honourable senators, is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill C-20?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The normal procedure is to postpone consideration of the long title, the preamble and the short title contained in clause 1. Shall the committee proceed in the normal way? The normal way is to agree to groups of clauses as they are organized in the bill.

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 4 to 15 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 16 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

On a évoqué la possibilité de tenir des référendums. J'ai longuement réfléchi à la question. J'ai écouté le point de vue des deux parties. Je pense qu'il faut indiquer, pour le compte rendu, que le sujet soulève des inquiétudes. À mon avis, si nous voulons que les Premières nations servent de moteur économique pour leurs peuples, leurs communautés, nous risquons, en acceptant que tout se fasse par voie de référendum, de réduire, voire d'anéantir les possibilités d'affaires qui s'offrent à elles. Les décisions d'affaires doivent généralement être prises rapidement. Je pense qu'il faut préciser, pour le compte rendu, que cette question soulève des inquiétudes.

Par ailleurs, d'aucuns craignent que l'adoption de ce projet de loi ne mine certains avantages dont bénéficient actuellement les nations autochtones — des avantages qui découlent de la Loi sur les Indiens, du gouvernement fédéral. On me dit que ces craintes ne sont pas fondées, que seules les recettes de location seraient visées en vertu du régime de taxation que prévoit le projet de loi. L'adoption de cette mesure ne devrait donc poser aucun problème, bien qu'on ait formulé des réserves à ce sujet.

Enfin, certains prétendent que l'Institut de la statistique ne devrait pas être inclus dans le projet de loi C-20, qu'il devrait plutôt faire l'objet d'une mesure législative distincte. Je ne sais trop quoi penser. Je ne vois pas pourquoi cette question soulève des inquiétudes. Habituellement, on recueille des statistiques sur tout, car si l'on veut prendre de bonnes décisions, il faut disposer de statistiques fiables.

Voilà les trois points qui ont été portés à mon attention. Ils méritent d'être soulignés, pour le compte rendu. Ces réserves ont été formulées par des nations autochtones, en toute bonne foi. On m'a dit qu'elles n'auront aucun impact sur qui que ce soit. Les avantages du projet de loi C-20 vont l'emporter, je l'espère, sur les inconvénients qui pourraient en découler.

**Le président :** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi C-20?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Habituellement, on remet à plus tard l'examen du titre, du préambule et du titre abrégé qui figure à l'article 1. Le comité souhaite-t-il procéder de cette façon? Nous pouvons aussi regrouper certains articles du projet de loi.

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 4 à 15 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 16 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.



**The Chairman:** Shall clauses 17 to 28 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 29 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 30 to 34 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 35 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 36 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 37 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 38 to 48 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 49 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 50 to 54 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 55 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 56 and 57 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 58 to 73 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 74 to 87 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 88, 89 and 90 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 91 to 103 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 104 to 107 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 108 to 113 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 114 to 131 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 132 to 139 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 140 to 146 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clauses 147 to 154 carry?

**Le président :** Les articles 17 à 28 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 29 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 30 à 34 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 35 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 36 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 37 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 38 à 48 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 49 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 50 à 54 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 55 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 56 et 57 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 58 à 73 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 74 à 87 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 88, 89 et 90 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 91 à 103 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 104 à 107 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 108 à 113 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 114 à 131 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 132 à 139 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 140 à 146 sont-ils adoptés?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Les articles 147 à 154 sont-ils adoptés?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 155 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the schedule carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall clause 1, the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the preamble carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that the bill be adopted without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Is it agreed that I report this bill to the Senate?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** This concludes our consideration of Bill C-20.

Are there any other matters that honourable senators wish to deal with?

There being none, this concludes our business for tonight. I thank you all for attending, particularly the witnesses and other people who have come to observe our proceedings tonight.

The committee adjourned.

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 155 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'annexe est-elle adoptée?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** L'article 1, le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le préambule est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Acceptez-vous que le projet de loi soit adopté sans amendement?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Acceptez-vous que je fasse rapport du projet de loi au Sénat?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Voilà qui termine notre examen du projet de loi C-20.

Est-ce que les honorables sénateurs souhaitent aborder d'autres questions?

Comme il n'y en a pas, nous allons suspendre nos travaux. Je tiens à remercier tous les membres du comité, en particulier les témoins et les personnes qui ont assisté à la réunion à titre d'observateurs.

La séance est levée.





*Nations Finance Authority:*

Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer.

*Nations Statistics:*

Tom Bressette, Chair of Advisory Panel.

*Taxation Advisory Board:*

Strater Crowfoot, Chairman.

**Monday, February 23, 2005**

*Municipal Finance Authority of British Columbia:*

James R. Craven, Former Executive Director.

*Nations Finance Authority:*

Deanna Hamilton, President and Chief Executive Officer.

*of Montreal:*

Ronald Jamieson, Senior Vice-President, Aboriginal Banking.

*Statistics Canada:*

Douglas A. Norris, Director General, Census and Demographic Statistics.

**Monday, March 8, 2005**

*Panel:*

*Lake First Nation:*

Eric J. Large, Acting Chief.

*Nations Council:*

David M. General, Chief.

*Nation of Iroquois and Allied Indians:*

Chris McCormick, Grand Chief.

*Oneida Nation of the Thames:*

Randall Phillips, Chief.

*Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin:*

Michael Anderson, Research Director.

*Lake First Nation:*

Robert Daniels, Chief.

**Monday, March 9, 2005**

*Panel:*

*Canadian Property Tax Association:*

Ken Marsh, Legislative Liaison.

*Westbank First Nation Advisory Council:*

John Reddick, Chair.

*Island Cottagers Association:*

Maurice Sandford, President.

*Administration financière des Premières nations :*

Deanna Hamilton, présidente et chef de la direction.

*Statistiques des Premières Nations :*

Tom Bressette, président du comité consultatif.

*Commission consultative de la fiscalité indienne :*

Strater Crowfoot, président.

**Le mercredi 23 février 2005**

*Municipal Finance Authority of British Columbia :*

James R. Craven, ancien directeur exécutif.

*Administration financière des Premières nations :*

Deanna Hamilton, présidente et chef de la direction.

*Banque de Montréal :*

Ronald Jamieson, vice-président principal, Services bancaires aux Autochtones.

*Statistique Canada :*

Douglas A. Norris, directeur général, Direction de la statistique démographique et du recensement.

**Le mardi 8 mars 2005**

*En table ronde :*

*Première nation de Saddle Lake :*

Eric J. Large, chef intérimaire.

*Six Nations Council :*

David M. General, chef.

*Association of Iroquois and Allied Indians :*

Chris McCormick, grand chef.

*Oneida Nation of the Thames :*

Randall Phillips, chef.

*Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin :*

Michael Anderson, directeur de recherche.

*Première nation de Swan Lake First :*

Robert Daniels, chef.

**Le mercredi 9 mars 2005**

*En table ronde :*

*Association canadienne de taxe foncière :*

Ken Marsh, agent de liaison.

*Conseil consultatif intérimaire de la Première nation de Westbank :*

John Reddick, président.

*Snake Island Cottagers Association :*

Maurice Sandford, président.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Tuesday, February 22, 2005**

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development.

The Honourable Susan Barnes, P.C., M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

#### WITNESSES

**Tuesday, February 22, 2005**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Brenda Kustra, Director General, Lands and Trust Services, Governance;

Paul Salembier, General Counsel, Legislative Initiatives, Legal Services.

*First Nations Fiscal Institutions Initiative:*

Clarence (Manny) Jules, Spokesperson.

*First Nations Financial Management Board:*

Harold Calla, Chairman of Advisory Panel.

*(Continued on previous page)*

#### COMPARAISSENT

**Le mardi 22 février 2005**

L'honorable Andy Scott, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

L'honorable Susan Barnes, C.P., députée, secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

#### TÉMOINS

**Le mardi 22 février 2005**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Brenda Kustra, directrice générale, Services fonciers et fiduciaires  
Direction de la gouvernance des Premières nations;

Paul Salembier, avocat général, Initiatives législatives, Services juridiques.

*Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations :*

Clarence (Manny) Jules, porte-parole.

*Commission de gestion financière des Premières nations :*

Harold Calla, président du comité consultatif.

*(Suite à la page précédente)*





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2005-06

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-huitième législature, 2005-2006

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

---

Wednesday, April 20, 2005 (In camera)  
Tuesday, May 3, 2005  
Wednesday, May 4, 2005

---

### Issue No. 6

#### First meeting on:

Subject-matter of Bill S-16,  
An Act providing for the Crown's recognition of  
self-governing First Nations of Canada  
and

#### Seventh meeting on:

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Le mercredi 20 avril 2005 (à huis clos)  
Le mardi 3 mai 2005  
Le mercredi 4 mai 2005

---

### Fascicule n° 6

#### Première réunion concernant :

La teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la  
reconnaissance par la Couronne de l'autonomie  
gouvernementale des Premières nations du Canada

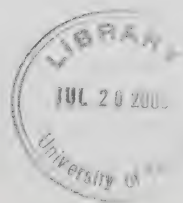
et

#### Septième réunion concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique au Canada

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	* Kinsella
* Austin, P.C.	(or Stratton)
(or Rompkey, P.C.)	Léger
Buchanan, P.C.	Pearson
Christensen	Tardif
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Peterson was added (*April 20, 2005*).

The name of the Honourable Senator Tardif, substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*May 3, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	Kinsella
* Austin, C.P.	(ou Stratton)
(ou Rompkey, C.P.)	Léger
Buchanan, C.P.	Pearson
Christensen	Tardif
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Peterson a été ajouté (*le 20 avril 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Tardif substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 3 mai 2005*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, February 22, 2005:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator LeBreton, for the second reading of Bill S-16, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Rompkey, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Losier-Cool, that Bill S-16 be not now read the second time but that the subject-matter thereof be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples; and

That the Order to resume debate on the motion for the second reading of the bill remain on the *Order Paper and Notice Paper*.

The question being put on the motion in amendment, it was adopted.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 22 février 2005 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur LeBreton, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Losier-Cool, que le projet de loi S-16 ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais que la teneur en soit renvoyée au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones;

Que l'ordre pour la reprise du débat sur la motion portant deuxième lecture du projet de loi demeure au *Feuilleton et Feuilleton des Avis*.

La motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 20, 2005  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera, at 6:23 p.m., in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Christensen, Léger, Peterson, Pearson, Sibbeston and Watt (7).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

Pursuant to rule 92(2)e) of the Rules of the Senate, the committee considered future business of the committee.

It was agreed that staff remain.

It was agreed that the suggested terms of reference prepared by the analyst of the committee for the Aboriginal Economic Development Study be approved.

At 7:09 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, May 3, 2005  
(17)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:32 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Watt (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Dick.

*In attendance:* From the Parliamentary and Research Service, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee began its examination of the subject-matter of Bill S-16, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (See Issue No. 6, Tuesday, May 3, 2005, for the full text of the Order of Reference).

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 20 avril 2005  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 23, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Christensen, Léger, Peterson, Pearson, Sibbeston et Watt (7).

*Également présents :* Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, le comité étudie ses travaux futurs.

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Il est convenu que les lignes directrices élaborées par l'analyste du comité aux fins de l'étude de développement économique des Autochtones soient approuvées.

À 19 h 9, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 3 mai 2005  
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 32, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Gustafson, Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Watt (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Dick (1).

*Également présentes :* Marie Hurley et Lise Paterson, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité entreprend son examen de la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations et du Canada. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 6 du mardi 3 mai 2005.)



## WITNESSES:

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Maureen McPhee, Director General, Self Government Branch.

*Department of Justice Canada:*

Allan Cracower, Counsel, Indian and Northern Affairs Comprehensive Claims and Northern Affairs / Self-Government and Strategic Direction.

Ms. McPhee made a statement. Mr. Cracower made an opening remark.

The Chair invited Senator St. Germain, P.C., sponsor of Bill S-16, to make a statement.

Senator St. Germain, P.C. made a statement.

Ms. McPhee and Mr. Cracower answered questions.

At 11:02 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

## ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 4, 2005  
(18)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:20 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, Christensen, Fitzpatrick, Léger, Sibbeston, Tardif and Watt (7).

*Other senators present:* The Honourable Senators Johnson and Nancy Ruth (2).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference*).

## WITNESSES:

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General;

Jerome Berthelette, Principal;

Jeff Greenberg, Principal.

## TÉMOINS :

*Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Maureen McPhee, directrice générale, Direction générale de l'autonomie gouvernementale.

*Ministère de la Justice Canada :*

M. Allan Cracower, conseiller juridique, Revendications globales et affaires du Nord / Autonomie gouvernementale et orientation stratégique.

Mme McPhee fait une déclaration. M. Cracower fait une déclaration.

La présidence invite le sénateur St. Germain, C.P., qui est le parrain du projet de loi S-16, à faire une déclaration.

Le sénateur St. Germain, C.P., fait une déclaration.

Mme McPhee et M. Cracower répondent aux questions.

À 11 h 2, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

## ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 4 mai 2005  
(18)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 20, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, Chistensen, Fitzpatrick, Léger, Sibbeston, Tardif et Watt (7).

*Autres sénateurs présents :* Les honorables sénateurs Johnson et Nancy Ruth (2).

*Également présente :* Lisa Patterson, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du mercredi 17 novembre 2004.*)

## TÉMOINS :

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice général;

Jerome Berthelette, directeur principal;

Jeff Greenberg, directeur principal.

*Assembly of Manitoba Chiefs:*

Dennis Whitebird, Grand Chief;  
Louis Harper, Special Assistant.

Ms. Fraser made an opening statement and, with Mr. Berthelette and Mr. Greenberg, answered questions.

The Chair informed the committee of the presence in the audience of Grand Chief Dennis Whitebird, from the Assembly of Manitoba Chiefs, and of his Special Assistant, Louis Harper, and of their desire to make a short presentation.

It was agreed to invite Chief Whitebird and his assistant to appear before the committee.

Chief Whitebird made a presentation.

It was agreed that the following material be filed as exhibit with the Clerk of the committee:

Document entitled Manitoba First Nations Economic Development Strategy, submitted by Grand Chief Dennis Whitebird, from the Assembly of Manitoba Chiefs (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-6-, "1")

At 7:53 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Assembly of Manitoba Chiefs :*

Dennis Whitebird, grand chef;  
Louis Harper, adjoint spécial.

Mme Fraser fait une déclaration et répond aux questions avec M. Berthelette et M. Greenberg.

Le président informe le comité que le grand chef Dennis Whitebird de l'Assemblée of Manitoba Chiefs et son assistant spécial, Louis Harper, sont présents dans la salle et désirent présenter un court témoignage.

Il est convenu d'inviter le chef Whitebird et son assistant à comparaître devant le comité.

Le chef Whitebird présente un témoignage.

Il est convenu que le document ci-dessous soit déposé auprès du greffier du comité :

Le document intitulé Manitoba First Nations Economic Development Strategy, présenté par le grand chef Dennis Whitebird, de l'Assemblée of Manitoba Chiefs (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-6-, « 1 »)

À 19 h 53, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 3, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred the subject-matter of Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 9:32 a.m.

Senator Nick G. Sibbeston (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome, everybody, to today's meeting, particularly Senator Dyck, who is new to our committee. We are here today to deal with Bill S-16, an act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. We have two witnesses before us: Ms. Maureen McPhee, Director General, Self Government Branch, Indian and Northern Affairs Canada; and from the Department of Justice, Mr. Allan Cracower. Welcome.

I was hoping that the sponsor of the bill, Senator St. Germain, would be here and introduce the bill to us.

**Senator Gustafson:** He will be.

**The Chairman:** We will give him an opportunity to do that when he arrives. In the meantime, our witnesses will go ahead with their presentation.

**Ms. Maureen McPhee, Director General, Self Government Branch, Indian and Northern Affairs Canada:** Mr. Chair, I am pleased to be here today.

[*Translation*]

I am pleased to have an opportunity to bring Indian and Northern Affairs Canada's perspective on the subject matter of Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

[*English*]

The Department of Indian Affairs and Northern Development has been an ardent supporter of identifying and developing new approaches that can facilitate and promote self-government, the principle goal of this bill. We recognize that various approaches could be used to expedite the recognition of self-government in Canada. The Government of Canada has been discussing some of these approaches as part of the follow-up to the ongoing Canada-Aboriginal Peoples Roundtable process.

We look forward to the ideas and recommendations that will emerge from the Senate's study, and believe that the committee's work may help to inform our further discussions with our Aboriginal partners on these issues.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, mardi 3 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, chargé d'étudier la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 32.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston (président)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à tous, et en particulier au sénateur Dyck, qui est une nouvelle venue au comité. Nous sommes ici aujourd'hui pour étudier le projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. Nous entendrons deux témoins : Mme Maureen McPhee, qui est directrice générale de la Direction générale de l'autonomie gouvernementale à Affaires indiennes et du Nord Canada, et M. Allan Cracower, du ministère de la Justice. Bienvenue.

J'espérais que le parrain du projet de loi, le sénateur St. Germain, serait ici pour nous le présenter.

**Le sénateur Gustafson :** Il va venir.

**Le président :** Nous lui donnerons la parole quand il arrivera. Entre temps, nos témoins vont nous faire leur déclaration.

**Mme Maureen McPhee, directrice générale, Direction générale de l'autonomie gouvernementale, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Monsieur le président, je suis heureuse d'être ici.

[*Français*]

Il me fait plaisir de présenter le point de vue du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sur la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada.

[*Traduction*]

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien s'est toujours fait un ardent partisan de l'identification et de l'élaboration de nouvelles approches visant à favoriser et à promouvoir l'autonomie gouvernementale, ce qui représente le but principal de ce projet de loi. Nous savons qu'il existe diverses stratégies possibles pour accélérer la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale au Canada. Le gouvernement du Canada a d'ailleurs discuté de certaines de ces approches dans le contexte des travaux de suivi continus découlant de la Table ronde Canada - Autochtones.

Nous attendons avec impatience les idées et les recommandations qui émergeront de l'étude du Sénat et nous sommes confiants que les travaux du comité sauront éclairer nos discussions futures avec nos partenaires autochtones sur ces questions.



*[Translation]*

The challenges that confront Aboriginal peoples in Canada represent some of the most troubling issues of our time. To resolve these issues will require genuine collaboration, honest consultation and concerted action.

*[English]*

The goal of this bill, expediting the recognition of self-government, is clearly part of the solution. The link between greater self-sufficiency and responsible, accountable governance in First Nation communities has been demonstrated repeatedly. Effective self-government enables a community to direct economic development and improve the quality of social services and physical infrastructure, all on its own terms.

The number of self-governing Aboriginal groups continues to grow. Most recently, Parliament granted significant legal powers and responsibilities to two first nations, Tlicho and Westbank. To date, the Government of Canada has concluded 20 modern land claims agreements. Approximately 45 First Nations and Inuit communities have completed self-government agreements, and approximately 80 more communities have approved self-government agreements in principle.

Although significant progress continues to be made, the pace of change has been slow. New approaches to the recognition of self-government, including a legislative initiative, might accelerate progress and hasten vital improvements in the conditions experienced in First Nation communities.

What would a self-government recognition act look like and how should it be developed? These are important questions. A recognition act could, for example, provide particular Aboriginal groups with access to a core list of standardized powers without the need for detailed negotiations on those subjects.

*[Translation]*

As to the question of how such an act should be developed, there is no doubt that this requires full engagement of Aboriginal peoples, provincial and territorial governments, and the general public. It would have to be informed by a comprehensive consultation process.

*[English]*

In this context, Mr. Chairman, the Department of Indian Affairs and Northern Development has expressed some concerns related to Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

*[Français]*

Les défis que doivent relever les peuples autochtones au Canada comptent parmi les problèmes les plus troublants de notre époque. Le règlement de ces problèmes exigera une collaboration véritable, des consultations franches et des actions concertées.

*[Traduction]*

Le but visé par le projet de loi, c'est-à-dire accélérer la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale, fait clairement partie de la solution. Le lien entre une plus grande autosuffisance et une gouvernance responsable dans les collectivités des Premières nations a maintes fois été démontré. Une autonomie gouvernementale efficace permet aux collectivités d'orienter le développement économique et d'améliorer les services sociaux et l'infrastructure matérielle, et ce, en fonction de leurs propres besoins.

Le nombre de groupes autochtones jouissant de l'autonomie gouvernementale continue de croître. Tout récemment, le Parlement a conféré d'importants pouvoirs et responsabilités juridiques à deux Premières nations, les Tlicho et les Westbank. Jusqu'à présent, le gouvernement du Canada a conclu 20 ententes contemporaines sur les revendications territoriales, environ 45 collectivités inuites et des Premières nations ont négocié des ententes sur l'autonomie gouvernementale, et environ 80 autres collectivités ont ratifié des ententes de principe à ce sujet.

Malgré la réalisation de progrès considérables, le rythme du changement est lent. De nouvelles approches à l'endroit de la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale, notamment une mesure législative, pourraient accélérer les progrès et produire sans tarder des améliorations essentielles à la qualité de vie dans les collectivités des Premières nations.

Quelle forme prendrait donc une loi permettant de reconnaître l'autonomie gouvernementale, et de quelle façon faudrait-il l'élaborer? Ce sont des questions importantes. Par exemple, une loi de reconnaissance pourrait permettre à des groupes autochtones spécifiques d'avoir accès à une série de pouvoirs fondamentaux normalisés sans avoir à entreprendre des négociations détaillées.

*[Français]*

Pour répondre à la question de son élaboration, il est évident qu'elle nécessite la pleine participation des peuples autochtones, des gouvernements provinciaux et territoriaux et du grand public. Elle devra se fonder sur les résultats d'un exercice de consultation exhaustive.

*[Traduction]*

Dans ce contexte, monsieur le président, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a des préoccupations en ce qui concerne le projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

Although the department agrees with the overall goal of the bill, we believe that First Nations, provincial and territorial governments, as well as the general public should have an opportunity to provide meaningful input, given the significance of the proposed changes.

Under Bill S-16, First Nations would be empowered to enact laws over matters that fall under provincial jurisdiction, for example, education off-reserve and child protection. In our view, such a provision in a piece of federal legislation is not consistent with the Constitution and implies that the Government of Canada is seeking to diminish or undermine powers granted to provinces and territories.

The law-granting provisions of Bill S-16 could also cause First Nations more harm than good. Provinces and territories could launch court actions that would effectively challenge the legitimacy of the jurisdictions of First Nations governments. These court battles could threaten the stability of even the most established First Nation governments and foster uncertainty among constituents. Such a situation would engender acrimonious relations between First Nation residents and other Canadians. This would also undermine much of the goodwill fostered by the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable.

A related concern arises with the provisions of Bill S-16 for the designation of Aboriginal lands. In essence, under this legislation, a First Nation can designate territory it acquires as Aboriginal lands once it gains the approval of a majority of qualified electors. Bill S-16 makes no accommodation for the fact that the provinces have jurisdiction over most of the lands that could be affected. Again, provincial-federal relations would suffer the consequences.

Bill S-16 empowers First Nations to create laws that touch on a broad range of matters that fall under both federal and provincial jurisdiction, such as the administration of justice. The bill grants such powers to enact other laws without clearly defining the scope of the power.

Another significant concern that we have relates to the issue of financing and implementation. Although the financial implications of the legislation are enormous, the question remains: Who will pay the costs of self-government?

This lack of certainty about financing would lead to one of two scenarios. The first would see Canada bear sole financial responsibility for First Nations self-government. This would exert tremendous pressure on the federal budget. The second scenario would see First Nations assume a large measure of financial responsibility, which could effectively deny poorer First Nations access to the benefits of the bill.

Même si le ministère appuie l'objectif général du projet de loi, nous croyons que les Premières nations, les gouvernements provinciaux et territoriaux et le grand public devront avoir la chance de faire des commentaires utiles puisque les changements proposés sont si importants.

Le projet de loi S-16 conférerait aux Premières nations le pouvoir d'adopter des lois dans des domaines de compétence provinciale, comme l'éducation en dehors des réserves et la protection des enfants. Nous sommes d'avis qu'une telle disposition législative, dans une loi fédérale, n'est pas conforme à la Constitution et qu'elle laisse aussi entendre que le gouvernement du Canada cherche à diminuer ou à affaiblir certains des pouvoirs conférés aux provinces et aux territoires.

Les dispositions du projet de loi S-16 accordant le pouvoir d'adopter des lois pourraient nuire davantage aux Premières nations que les aider. Les provinces et les territoires pourraient les poursuivre devant les tribunaux et, en définitive, remettre en question la légitimité des compétences des Premières nations. Ces poursuites pourraient menacer la stabilité des gouvernements des Premières nations les mieux établis et susciter l'incertitude des commettants. Une telle situation engendrerait des relations amères entre les membres des Premières nations et les autres Canadiens. Elle pourrait aussi saper une grande partie de la bonne volonté qu'a favorisée la Table ronde Canada - Autochtones.

Nous nous inquiétons également des dispositions du projet de loi S-16 portant sur la désignation des terres autochtones. Essentiellement, en vertu de cette loi, une Première nation pourrait désigner un territoire qu'elle acquiert comme étant « des terres autochtones » une fois qu'elle aurait obtenu l'aval d'une majorité des électeurs admissibles. Le projet de loi S-16 ne tient aucunement compte du fait que la plupart des terres qui seraient en cause relèvent de la compétence provinciale. Là encore, les relations fédérales-provinciales en subiraient les conséquences.

Le projet de loi S-16 habilite également les Premières nations à adopter des lois portant sur divers domaines de compétence fédérale et provinciale, comme l'administration des tribunaux. Le projet de loi accorde le pouvoir d'adopter d'autres lois sans toutefois définir clairement l'étendue de ce pouvoir.

Les questions de financement et de mise en oeuvre constituent à notre avis un autre sujet de préoccupation important. Même si les répercussions de cette loi sur le plan financier sont énormes, la question reste entière : qui va défrayer les coûts de l'autonomie gouvernementale?

Ce manque de certitude entourant les questions financières se traduirait par l'un ou l'autre de deux scénarios. Le premier verrait le Canada assumer l'entière responsabilité financière de l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Une telle situation exercerait des pressions immenses sur le budget fédéral. Dans le second scénario, les Premières nations s'acquitteraient en grande partie de cette responsabilité financière, ce qui aurait pour effet d'empêcher les Premières nations moins bien nanties de profiter des avantages prévus dans le projet de loi.

## [Translation]

All of these issues serve to demonstrate that a collaborative effort is needed to produce effective, comprehensive and enduring solutions to the issues facing Aboriginal peoples. Such an undertaking must directly involve Aboriginal peoples, along with federal, provincial and territorial officials. This is the cooperative approach we are trying to take through the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable.

## [English]

Launched a little more than a year ago, the historic round table process has involved dozens of federal departments and agencies, along with provincial and territorial governments and Aboriginal organizations. Aboriginal people participated directly in discussing policies that address the issues they face. Together, Aboriginal people and government officials discussed policy options on lifelong learning, health, housing, economic opportunities, accountability and negotiations.

The need to expedite the recognition of Aboriginal self-government in Canada was one of the many key issues raised at the sectoral session on negotiations. Various approaches that could be used to achieve this goal, including a recognition act, were discussed by participants. We look forward to engaging Aboriginal partners on the various issues raised through an upcoming policy retreat which will involve the members of the cabinet committee on Aboriginal affairs and national Aboriginal leaders. The results of the follow-up sessions, including the issue of self-government, will be discussed at that time, along with the next steps for moving forward.

As seen with the ongoing round table process, effective solutions to the problems that face Aboriginal peoples can only be designed and implemented by following a consultative, collaborative and comprehensive approach. Only through close cooperation can we identify and secure access to appropriate tools and mechanisms, such as self-government. It is our view that, through concerted effort and conciliation, we can create the conditions necessary to foster greater prosperity for Aboriginal peoples.

An essential part of this process is a careful, comprehensive and skilful study of the subject matter of Bill S-16, as has been undertaken by this committee. Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much. We will delay questions until Mr. Cracower has given his presentation.

**Mr. Allan Cracower, Counsel, Indian and Northern Affairs Comprehensive Claims, and Northern Affairs / Self-Government and Strategic Direction, Department of Justice Canada:** I do not have a formal presentation to make at this point. However, I

## [Français]

Tous ces problèmes servent à démontrer qu'un effort de collaboration est nécessaire à l'ébauche de solutions efficaces, complètes et durables aux défis qui se posent aux Premières nations. Une telle initiative exige une participation directe des Autochtones ainsi que des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. C'est une approche de collaboration que nous avons adoptée lors de la table ronde Canada-Autochtones.

## [Traduction]

Instauré il y a un peu plus d'un an, le processus historique de la Table ronde a regroupé des douzaines de ministères et d'organismes fédéraux, ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones. Les autochtones ont participé directement aux discussions relatives aux politiques portant sur les problèmes auxquels ils font face. Ensemble, les représentants autochtones et gouvernementaux ont discuté des possibilités d'action dans les domaines de l'apprentissage continu, de la santé, du logement, des possibilités économiques, de la responsabilisation et des négociations.

La nécessité d'accélérer la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Autochtones du Canada compte parmi les nombreuses questions importantes soulevées dans les séances sectorielles sur les négociations. Les participants ont discuté de diverses stratégies visant l'atteinte de cet objectif, notamment une loi sur la reconnaissance. Nous avons bien hâte de rallier nos partenaires autochtones, lors d'un prochain exercice, dans le règlement des diverses questions soulevées. Des membres du comité du Cabinet chargé des affaires autochtones et des dirigeants autochtones de partout au pays participeront à cet exercice. Cette rencontre permettra aux participants d'examiner les résultats de toutes les séances de suivi, y compris la question de l'autonomie gouvernementale. Les discussions porteront aussi sur les étapes à suivre pour aller de l'avant.

Comme nous avons pu l'observer pendant le processus continu de la Table ronde, ce n'est qu'en adoptant une approche globale de consultation et de coopération que nous pourrions élaborer et implanter des solutions efficaces aux problèmes des Autochtones. Seule une étroite collaboration nous permettra de déterminer les outils et les mécanismes appropriés, comme l'autonomie gouvernementale, et d'en garantir l'accessibilité. Nous pensons que c'est uniquement grâce à des efforts concertés et à une conciliation honnête que nous pourrions créer les conditions nécessaires à une plus grande prospérité pour les Autochtones.

Une étude attentive, approfondie et éclairée de la teneur du projet de loi S-16, comme celle qu'a entreprise votre comité, représente une partie essentielle de ce processus. Je vous remercie de votre attention.

**Le président :** Merci beaucoup. Nous passerons aux questions quand M. Cracower aura terminé sa déclaration.

**M. Allan Cracower, conseiller juridique, Revendications globales et affaires du Nord / Autonomie gouvernementale et orientation stratégique, ministère de la Justice Canada :** Je n'ai pas de déclaration à faire. Je voudrais cependant profiter de l'occasion,



would take this opportunity to say that, having had the privilege for the last 10 years of working in the field of Aboriginal law, I would commend Senator St. Germain and others for this important initiative.

I am sure you would agree with me that, given the Crown's fiduciary relationship with Aboriginal people, it is essential that, not only should the Crown's self-government objectives for them be laudable, but also that they should be realized in a legally sound and practical way. It is with this in mind that I will provide my comments to you this morning.

**The Chairman:** It would be prudent to give Senator St. Germain an opportunity to say a few words, since it is his bill.

**Senator St. Germain:** I wish I had received submissions from our witnesses beforehand. That would have put us in a better position to respond, Mr. Chairman. I recognize that the department may not look with favour upon another body coming forward with enabling legislation, but it would have been proper of the department to at least advise us of their views.

Having said that, I appreciate the fact that you are here. Thank you for your presentation.

In a nutshell, we are trying to establish a more efficient way to expedite a process for our Aboriginal peoples. The situation is improving. Significant changes in the self-government process have occurred since the early 1980s. However, we deal with our Aboriginal peoples on virtually a daily basis, and we know that the process, in its present form, is cumbersome and expensive. That is why Aboriginal nations themselves have asked us to do this. Several have given careful consideration to the bill, which will implement a framework and a mechanism to give the federal government statutory authority to recognize First Nations and the rights and powers of their governments, institutions and other bodies.

Both we and the Aboriginal people are looking for a way of not spending 10 years in negotiations. Ms. McPhee has put forward some of the challenges in dealing with provincial jurisdiction. The Aboriginal First Nations that are seeking this type of enabling legislation have an established land base, a fact that the paternalistic attitude of government does not recognize. There is certainly room for negotiation. Many claims have not been settled. Some believe that the paternalistic process of the federal government inhibits them, in many instances, from seeking their full economic potential, and that is why this particular bill was introduced.

I am not the first to have come forward with such a proposal. This process started by Senator Twinn from Slave Lake in northern Alberta. After he passed on, several Aboriginal groups in Alberta and Saskatchewan wanted this to proceed in a way that could expedite and mitigate costs and allow them to get on with their lives.

puisque j'ai eu le privilège de travailler pendant dix ans dans le domaine du droit autochtone, pour féliciter le sénateur St. Germain et les autres responsables de cette importante initiative.

Vous conviendrez sûrement que, compte tenu de l'obligation fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones, il est essentiel que les objectifs d'autonomie gouvernementale visés par la Couronne à leur égard soient louables, mais aussi qu'ils soient atteints de manière pratique et parfaitement défendable sur le plan juridique. C'est dans cette perspective que vont se situer mes commentaires ce matin.

**Le président :** Il serait prudent de laisser au sénateur St. Germain la chance de dire quelques mots puisque c'est son projet de loi.

**Le sénateur St. Germain :** J'aurais bien aimé recevoir les mémoires de nos témoins à l'avance. Nous aurions ainsi été mieux placés pour y répondre, monsieur le président. Je comprends que le ministère ne soit pas très content qu'une autre instance propose une loi habilitante, mais il aurait été indiqué qu'il nous fasse au moins connaître son point de vue.

Cela dit, je suis content que vous soyez ici. Merci de votre déclaration.

En deux mots, nous essayons d'établir une façon plus efficace d'accélérer les choses pour nos peuples autochtones. La situation s'améliore. Des changements importants se sont produits dans le domaine de l'autonomie gouvernementale depuis le début des années 80. Nous traitons cependant avec nos Autochtones presque tous les jours, et nous savons que le processus, sous sa forme actuelle, est lourd et coûteux. C'est pourquoi les nations autochtones elles-mêmes nous ont demandé de préparer cette mesure législative. Plusieurs ont étudié attentivement ce projet de loi, qui mettra en place un cadre et un mécanisme donnant au gouvernement fédéral le fondement législatif nécessaire pour reconnaître les Premières nations, ainsi que les droits et les pouvoirs de leurs gouvernements, de leurs institutions et de leurs autres instances.

Tout comme les Autochtones, nous cherchons des moyens d'éviter de passer dix ans à négocier. Mme McPhee a décrit certains des écueils relatifs aux relations fédérales-provinciales. Les Premières nations autochtones qui recherchent ce genre de loi habilitante ont une assise territoriale établie, ce que ne reconnaît pas le gouvernement par son attitude paternaliste. Il y a certainement place pour des négociations. Il reste de nombreuses revendications à régler. Certains pensent que l'attitude paternaliste du gouvernement fédéral les empêche, dans bien des cas, de réaliser leur plein potentiel économique, et c'est la raison pour laquelle ce projet de loi a été déposé.

Je ne suis pas le premier à présenter une proposition de ce genre. C'est le sénateur Twinn, de Slave Lake, dans le nord de l'Alberta, qui a lancé le processus. Après son décès, de nombreux groupes autochtones de l'Alberta et de la Saskatchewan ont voulu continuer, de façon à accélérer les choses, à réduire les coûts et à pouvoir passer ensuite à autre chose.

It is in that spirit that this is brought forward. In its original state, the bill was not acceptable for various reasons. We have gone through a fairly comprehensive study process, and we have tried to mirror several of the agreements that are in place in this bill.

I do not believe there is a quick fix to this problem, but I do believe that there should be some form of legislation in place that would allow those who are in a position to take advantage of the legislation to have a vehicle that will enable them to get on with their lives. This is what we are trying to do.

There is no hidden agenda. We have just ratified Tlicho agreement. The agreement with the Nisga'a was 20 or 30 years in the making. Our Aboriginal people deserve better than that. They deserve an opportunity, if they so desire, to get on with their lives at a much quicker rate than that. That is the purpose of the bill.

People who know a lot about this subject have worked on this for me. That is why I want to study what has been presented today by government, and perhaps ask that the officials from INAC return, if that is at all possible.

**Ms. McPhee:** As we indicated, we think the idea of a recognition act is worth exploring. We will be interested in knowing the results of this committee's work. We have no difficulty with the notion of a self-government recognition act. It is a worthy objective.

**Senator St. Germain:** My concern is that so many lengthy studies have been undertaken. The list goes on and on.

I want to be fair about this. Senator Sibbeston and I were just up North, and we know that self-government and the ability of Aboriginal peoples to attain self-government certainly is proving to be a positive step in many instances. The Inuvialuit and the Gwich'in are making progress. The Inuvialuit are well advanced. They have had self-government since 1982.

The Dogrib, Tlicho and the Sahtu are also in that area. We did not spend much time with the Sahtu, but we did spend time with the Tlicho and Dogrib bands. These people are positively asserting themselves.

If we embark upon another huge study, years down the road we will be no further ahead. I am encouraged by the fact that you think enabling legislation would be a positive step forward, but how do we get there? That is my question. How can we expedite this matter?

Our Aboriginal peoples are 20-some years behind the rest of Canadian society in education. How can they catch up? You can clearly see that, when they gain control of their own jurisdiction, their lives start to improve. This is not only true of Canada. It also applies to the situation in the United States of America. In that regard, Professor Stephen Cornell testified before this committee. He stated that the moment they have control of their own destinies, their lives start to improve.

C'est dans cet esprit que le projet de loi a été conçu. Sa première version n'était pas acceptable, pour différentes raisons. Nous avons effectué une étude relativement approfondie et nous avons essayé de refléter dans ce projet de loi plusieurs des accords en vigueur.

Je ne pense pas qu'il y ait de solution miracle pour régler ce problème, mais je suis convaincu qu'il faut adopter des mesures législatives offrant à ceux qui sont en mesure d'en profiter un outil qui leur permettra de clore ce dossier et de passer à autre chose. C'est le but que nous recherchons.

Nous n'avons pas d'objectifs cachés. Nous venons de ratifier l'accord tlicho. L'accord avec les Nisga'a a pris 20 ou 30 ans à conclure. Nos peuples autochtones méritent mieux que cela. Ils méritent d'avoir la possibilité, s'ils le désirent, de passer à autre chose beaucoup plus rapidement. C'est ce que vise le projet de loi.

J'ai travaillé avec des gens qui connaissent très bien la question. C'est la raison pour laquelle j'aimerais examiner ce que le gouvernement a présenté aujourd'hui et, peut-être, demander aux fonctionnaires du MAINC de revenir si c'est possible.

**Mme McPhee :** Comme nous l'avons indiqué, nous pensons que l'idée d'une loi sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale mérite d'être examinée. Nous étudierons avec intérêt les résultats des travaux de votre comité. Nous n'avons aucune objection de principe à l'adoption d'une loi de ce genre.

**Le sénateur St. Germain :** Ce qui m'inquiète, c'est qu'une foule d'études très longues ont déjà été réalisées. Il y en a toute une liste.

Il faut être juste. Le sénateur Sibbeston et moi revenons du Nord, et nous savons que l'autonomie gouvernementale, et la possibilité de l'obtenir pour les peuples autochtones, est certainement un pas dans la bonne direction dans bien des cas. Les Inuvialuits et les Gwich'in font des progrès. Les Inuvialuits sont très avancés. Ils jouissent de l'autonomie gouvernementale depuis 1982.

Les Dogribs, les Tlichos et les communautés du Sahtu vivent également dans cette région. Je ne suis pas resté longtemps dans le Sahtu, mais nous avons passé pas mal de temps avec les Tlichos et les Dogribs. Ces gens-là s'affirment de manière positive.

Si nous nous lançons dans une autre grande étude, nous en serons encore au même point dans des années. Je trouve encourageant que vous jugiez qu'une loi habilitante représente un pas dans la bonne direction, mais comment arriver au but? Voilà ma question. Comment pouvons-nous accélérer les choses?

Nos peuples autochtones ont une vingtaine d'années de retard sur le reste de la société canadienne dans le domaine de l'éducation. Comment peuvent-ils se rattraper? On constate clairement que, quand ils prennent en main l'administration de leurs affaires, leur vie commence à s'améliorer. Et pas seulement au Canada. C'est ce qui se passe également aux États-Unis. À cet égard, le professeur Stephen Cornell a comparu devant notre comité. Il a déclaré que, dès qu'ils prennent leurs destinées en main, leur vie commence à s'améliorer.



It is easy to be critical. In the past, I have been critical of DIAND. My criticism is not directed at individuals, because there are tremendous individuals like yourself in the department, but the whole nature of the department is paternalistic. It is tough for some of these native bands to implement what they require to move forward. That is what drives this agenda.

As I have told the Liberals, this is not a partisan issue. My name need be attached to this proposal. I want to see results. I took this on at the request of native groups and the native leadership. The native groups of Manitoba, where I was born and raised, have clearly indicated that they have an immediate interest in this measure. How do we expedite this without going through a seven-year study followed by a seven-year evaluation?

**Ms. McPhee:** I do not think we need a seven-year study. How do we proceed? As I mentioned, there have been discussions of this idea and others to expedite self-government at the sectorial negotiation session of the round table process. That was an opportunity for participation by all Aboriginal groups to discuss, over a two-day period, various ideas. This was one of them. There was open discussion at tables. I moved from table to table and heard the differing views. In some instances, there was good support for the legislation, and at some tables there was less support. A range of views were expressed. A policy retreat is planned for the end of May to have further discussions of this. That will involve the federal cabinet and Aboriginal leaders. To further follow up on the round table work, a first ministers meeting is planned for the fall.

National Aboriginal organizations are interested in this subject matter and in engaging in further discussion. However, our experience last year with Bill C-7, to amend the Indian Act and to bring in more accountability, et cetera, was that there was much criticism of that and the fact that not enough consultation was undertaken. It is critical that this is done in consultation with Aboriginal peoples, Aboriginal leadership across the country, so that we can move in a direction that will lead us to expediting, achieving self-government.

You mentioned the Inuvialuit in the Northwest Territories. That is one of the tables for which I am responsible. They have made great progress in developing a public government model for self-government. In the Sahtu region, the Déline are approaching a final agreement, and they have moved to that final agreement in record time. It has not taken 20 years. Granted, they had already signed their land claim agreement, so they are now able to focus on self-government. That has moved along extremely well.

C'est facile de critiquer. J'ai déjà critiqué moi-même le MAINC. Mes critiques n'étaient pas dirigées contre les individus, parce qu'il y a des gens exceptionnels — comme vous — au ministère, mais c'est la nature même du ministère qui est paternaliste. Il est difficile, pour certaines bandes autochtones, de mettre en place ce dont elles ont besoin pour progresser. C'est ce qui nous a poussés à présenter ce projet de loi.

Comme je l'ai dit aux Libéraux, ce n'est pas une question partisane. Je ne tiens pas à ce que mon nom soit associé à cette proposition. Je tiens à voir des résultats. J'ai assumé cette tâche à la demande de groupes et de leaders autochtones. Les groupes autochtones du Manitoba, où je suis né et où j'ai grandi, ont indiqué clairement qu'ils souhaitaient que les choses bougent vite. Comment pouvons-nous accélérer le processus sans passer par une étude de sept ans, suivie d'une évaluation de sept ans?

**Mme McPhee :** Je ne pense pas que nous ayons besoin d'une étude de sept ans. Comment pourrions-nous procéder? Comme je l'ai déjà dit, il y a eu des discussions sur cette idée et sur d'autres idées qui permettraient d'accélérer le débat sur l'autonomie gouvernementale au cours des négociations sectorielles, dans le cadre de la Table ronde. Tous les groupes autochtones ont eu l'occasion d'y participer et de discuter de différentes idées pendant deux jours. Ils ont notamment examiné cette idée-là. Il y a eu des discussions ouvertes. J'ai circulé de table en table et j'ai entendu des opinions différentes. Dans certains cas, il y avait un bon appui pour le projet de loi, et à d'autres tables, il y en avait moins. Toutes sortes de points de vue ont été exprimés. Une retraite prévue pour la fin de mai permettra de poursuivre les discussions sur cette question. Elle réunira le Cabinet fédéral et les dirigeants autochtones. Et, pour pousser encore plus loin le travail accompli à la Table ronde, une rencontre des premiers ministres est prévue pour l'automne.

Les organisations nationales autochtones s'intéressent à cette question et ont engagé d'autres discussions. Cependant, ce qui s'est passé l'an dernier au sujet du projet de loi C-7, qui visait à modifier la Loi sur les Indiens et à améliorer la reddition de comptes, et ainsi de suite, c'est qu'il y a eu beaucoup de critiques et pas suffisamment de consultation. Il est essentiel que cela se fasse en consultation avec les peuples autochtones, avec les dirigeants autochtones de tout le pays, afin que nous puissions prendre une direction qui nous permettra de réaliser plus rapidement l'autonomie gouvernementale.

Vous avez mentionné les Inuvialuits, dans les Territoires du Nord-Ouest. C'est un des secteurs dont je suis responsable. Ils ont fait de grands progrès en élaborant un modèle de gouvernement populaire pour exercer leur autonomie gouvernementale. Dans la région du Sahtu, la communauté de Déline est sur le point de conclure un règlement final, et elle y est arrivée en un temps record. Il ne lui a pas fallu 20 ans. Évidemment, elle avait déjà signé un accord de règlement de sa revendication territoriale, ce qui fait qu'elle peut aujourd'hui se concentrer sur l'autonomie gouvernementale. Les choses se sont extrêmement bien passées.



As time goes on, some groups may wish to continue in a negotiation mode. However, as you begin to have more models out there that others can build upon, then things may move more quickly.

In the Sahtu region, for example, the Déline has provided an outline of how one might proceed in that region. Other tables now are following up, using that as a starting point and making some adjustments to suit their own goals.

There is a range of ways of proceeding, but it certainly needs to be done in collaboration with the Aboriginal people.

**Senator St. Germain:** It concerns me that we have different situations, as you know, Ms. McPhee. We have set reserves in the southern part of the country and land claim agreements have been established in the North. We have success stories, but the fact is that we have, potentially, 600 nations to deal with, which have different needs across the board. This is strictly enabling legislation. No Aboriginal group would be compelled to use this. It is strictly a tool that they could use to expedite their plight. Some have a satisfactory economic base now, and those are the people who being most aggressive about asking for this measure.

I do not think you will ever get unanimous consent on this from Aboriginal groups. However, if at least a bare majority were in favour of this, we should aggressively pursue it so that they have an opportunity to get on with their lives and do things that they cannot do now under the Indian Act.

**Senator Watt:** First, I would comment on your presentation in relation to self-government that has been negotiated with a number of Aboriginal communities. You specifically mentioned that Inuit communities have completed a self-government agreement. That is not the case. The Inuit government is not self-government. It is a public government.

In regards to Nunavik, negotiations were undertaken between Makivik Corporation and the Government of Canada and the Government of Quebec. In trying to arrive at an agreement in principle, they wrestled with that, but I do not believe that they achieved it. They are moving towards a final agreement, but it is not quite there yet.

The same applies to the Inuit of Labrador. Land claims negotiations have been undertaken and completed, and they are waiting for the government to introduce legislation to implement that agreement. I do believe there is a self-government component in that agreement but, to what extent, I do not know. I do not have the details. Self-government is far from being a reality in Inuit communities, whether it is Nunavut, Nunavik, or Labrador.

The next item I should like to deal with is the drafting of a recognition bill. You talked about exploring various avenues in that regard, and you seemed to be looking forward to

À l'avenir, certains groupes pourraient vouloir continuer à négocier. Cependant, si nous commençons à avoir des modèles dont les autres pourront s'inspirer, les choses pourraient avancer plus vite.

Dans la région du Sahtu, par exemple, la communauté de Déline a montré comment il serait possible de procéder. D'autres suivent, en se servant de cet exemple comme point de départ et en faisant certains ajustements pour tenir compte de leurs propres buts.

Il y a différentes façons de faire, mais il faut certainement travailler en collaboration avec les Autochtones.

**Le sénateur St. Germain :** Je trouve déplorable que la situation ne soit pas la même partout, comme vous le savez, madame McPhee. Nous avons créé des réserves dans la partie Sud du pays et conclu des accords de règlement de revendications territoriales dans le Nord. Nous avons connu certains succès, mais le fait est qu'il y a potentiellement 600 nations avec lesquelles nous devons traiter, et qui ont des besoins différents sur tous les plans. Ceci n'est qu'une loi habilitante. Aucun groupe autochtone ne serait obligé de s'en servir. C'est strictement un outil qui pourrait les aider à résoudre leurs problèmes plus rapidement. Certains ont déjà une base économique satisfaisante, et c'est eux qui ont réclamé cette mesure le plus énergiquement.

Je ne pense pas que vous puissiez faire l'unanimité parmi tous les groupes autochtones avec cette mesure. Mais si au moins une infime majorité d'entre eux étaient d'accord, nous pourrions nous attaquer à la tâche avec énergie pour leur permettre de passer à autre chose et de faire des choses qu'ils ne peuvent pas faire actuellement en vertu de la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Watt :** Premièrement, je voudrais commenter vos observations sur les accords d'autonomie gouvernementale qui ont été négociés avec un certain nombre de communautés autochtones. Vous avez mentionné spécifiquement que les communautés inuites ont conclu un accord de ce genre. Ce n'est pas le cas. Le gouvernement inuit n'est pas un exemple d'autonomie gouvernementale. C'est un gouvernement populaire.

En ce qui concerne le Nunavik, des négociations sont en cours entre la Société Makivik, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Cette option a été envisagée pour tenter d'en arriver à un accord de principe, mais je ne pense pas que ce soit chose faite. Il y a un accord final qui s'en vient, mais ce n'est pas tout à fait terminé.

C'est la même chose pour les Inuit du Labrador. Les négociations sur les revendications territoriales sont terminées, et ils attendent que le gouvernement dépose un projet de loi pour mettre en oeuvre l'accord qu'ils ont obtenu. Je pense qu'il y a une composante d'autonomie gouvernementale dans cet accord, mais je ne sais pas jusqu'à quel point. Je n'ai pas les détails. L'autonomie gouvernementale est loin d'être une réalité dans les communautés inuites, que ce soit au Nunavut, au Nunavik ou au Labrador.

Il y a aussi la question de la rédaction d'une loi de reconnaissance. Vous avez parlé de la nécessité d'explorer diverses avenues à cet égard et vous semblez avoir hâte de

recommendations from this committee at some point. In saying that, you also mentioned the weaknesses of Bill S-16. As Senator St. Germain said, this issue has been around for a number of years, and quite rightfully so. I can remember dealing with this subject 18 or 19 years ago. It is not a new item.

I do not necessarily support the bill itself, but I do support the concept behind it. It is a useful tool to explore whether we can materialize similar enabling legislation that could be further developed in Inuit and Indian communities. However, you have told us that this bill is unconstitutional. I would challenge you on that because I do believe it compares with section 35 quite well.

As you know, section 35 is not part of the Charter of Rights and Freedoms. There are reasons for that. That decision was made when the negotiations were taking place for the precise reason that it was known it would conflict with the status of any Aboriginal community which would become self-governing. If that materializes in the future, there will be conflicts between the provincial and federal governments with regard to jurisdiction on the matter.

However, I think we can find a solution, although not necessarily in the way it is proposed in this bill. This is a one-of-a-kind situation. I cannot be critical of this bill because it is not up to me to say what any community needs. I believe that this proposal is "scoped-down" rather than "scoped-up" in size. The only authority that will have recognition will be within the boundary of the reserve, and that bothers me because the people I represent are not confined to that reserve for their economic and other well-being. They have to look to adjacent land to bring the bread and butter to their tables.

I also disagree with the issue of membership in this bill. Membership should be dealt with openly and honestly, and I do have some concerns about that.

With regard to this bill or enabling legislation, I am not convinced that this is the way to develop harmony between Aboriginals and non-Aboriginals. As the system is structured, it creates a power struggle between the federal, provincial, and territorial governments. I am not sure that we should be continuing along that same line which will create a situation whereby Aboriginal people will have a power struggle with a well-established instrument. Rather than establishing boundary lines for power, we should have a mechanism in the system that would allow Aboriginal people to pass a law which would then be subject to further negotiations. Perhaps a time limit of 60 days, for example, would have to be imposed. When provincial governments infringe on federal jurisdiction, there is room to negotiate between the governments. Why could we not develop something similar?

I am not sure whether I am making myself clear. I have not heard anyone explore this avenue, but I think it is worthwhile to consider Aboriginals having the power to pass laws, regardless of whether it will impact on the provincial, federal or territorial

recevoir les recommandations du comité. À ce propos, vous avez aussi mentionné les faiblesses du projet de loi S-16. Comme l'a dit le sénateur St. Germain, avec raison, c'est une question qui est dans l'air depuis des années. Je me rappelle en avoir discuté il y a 18 ou 19 ans. Ce n'est pas un sujet nouveau.

Je n'appuie pas nécessairement le projet de loi lui-même, mais j'approuve le concept qui le sous-tend. C'est un outil utile pour déterminer si nous pourrions donner corps à une loi habilitante similaire qui pourrait être développée davantage dans les communautés indiennes et inuites. Cependant, vous nous avez dit que ce projet de loi n'était pas constitutionnel. Je ne suis pas d'accord parce que je pense qu'il est tout à fait comparable à l'article 35.

Comme vous le savez, l'article 35 ne fait pas partie de la Charte des droits et libertés. Il y a des raisons à cela. Cette décision a été prise à l'époque où il y avait des négociations en cours, justement parce qu'on savait que cet article entrerait en conflit avec le statut de toutes les communautés autochtones qui obtiendraient l'autonomie gouvernementale. Si ceci devait se matérialiser, il y aurait aussi des conflits avec les compétences des gouvernements fédéral et provinciaux.

Je pense quand même que nous pouvons trouver une solution, quoique pas nécessairement de la manière proposée dans le projet de loi. C'est une situation tout à fait particulière. Je ne peux pas critiquer le projet de loi parce que ce n'est pas à moi de déterminer quels sont les besoins des communautés. Je crois que cette proposition a en fait une portée plutôt restreinte. La seule autorité reconnue sera à l'intérieur des réserves, et cela me dérange parce que les gens que je représente ne sont pas confinés dans ces réserves pour assurer leur bien-être économique ou autre. Ils doivent compter sur les terres voisines pour mettre du pain et du beurre sur leur table.

J'ai aussi des objections au sujet de la définition des membres dans le projet de loi. C'est une question dont il faut discuter franchement et ouvertement, et cela me préoccupe.

En ce qui concerne ce projet de loi lui-même, ou cette loi habilitante, je ne suis pas convaincu que ce soit la bonne façon de promouvoir l'harmonie entre Autochtones et non-Autochtones. Tel que le système est structuré, cela entraînerait une lutte de pouvoir entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Je ne suis pas certain que nous devrions continuer dans cette voie, qui va créer une situation dans laquelle les Autochtones seront en conflit avec un instrument bien établi. Plutôt que de délimiter les pouvoirs, nous devrions avoir dans le système un mécanisme qui permettrait aux peuples autochtones d'adopter une loi pouvant ensuite faire l'objet de négociations. Il faudrait imposer une limite de temps, par exemple de 60 jours. Quand les gouvernements provinciaux empiètent sur des compétences fédérales, il est possible de négocier entre gouvernements. Pourquoi ne pas mettre en place quelque chose de similaire?

Je ne suis pas certain d'être assez clair. Je n'ai encore entendu personne explorer cette avenue, mais je pense qu'il serait utile d'envisager que les Autochtones aient le pouvoir d'adopter des lois, qu'elles aient ou non des répercussions sur les compétences



jurisdictions. That will force the system to deal with the matter rather than leaving it wide open and finding, at the end of the day, that it is too costly.

At times, governments waste a lot of money because they are jealous of our jurisdictions, rather than trying to contribute to the system to better the economy of the country. We should move in that direction rather than continue on the path that we have travelled for more than 100 years. It is time to find another way of dealing with this issue, which needs to be rectified.

There is concern about how such laws would be dealt with by the courts. The courts have been quite generous over time in recognizing the sensitivity of this issue. I think the court would be quite open to exploring an avenue before they deciding it is unconstitutional.

I want this matter to be on the agenda of this country and be dealt with by the courts. The courts may be the only catalyst that will move us in the proper direction, rather than continuing to take the same approach we have taken for more than 100 years.

**The Chairman:** Would either witness care to comments on Senator Watt's remarks or questions?

**Mr. Cracower:** I would preface my comments in response to Senator Watt by saying that, as a lawyer in the Department of Justice, my focus is, of course, on the law and not on policy.

However, on a personal note, I would indicate that I very much share your sentiments on the objectives that are being attempted to be achieved through this bill.

In particular, with regards to the issue of the Constitution and the rights of First Nations to exercise self-government, the Department of Justice takes into account, in conducting itself in self-government negotiations, that aboriginal and treaty rights are recognized and affirmed by the Constitution. That is not an issue whatsoever. The question of the bill in its present form may present certain challenges. That is our legal concern, not to achieve the objectives. I am not here in any way to be critical of what is being attempted but, more importantly, how it could be achieved in a practical and meaningful way. Not that I anticipated what you commented on, but certainly relevant to it — and I put this under a general heading — is the important relationship of laws and constitutional issues. You make reference to litigation. Is that necessary? Is there another way to avoid that scenario? The importance of legal certainty and predictability cannot be overestimated.

Which laws apply to whom and where? In reading this bill, those are some of the questions that came to mind. It is with that in mind that I reviewed the bill. I will make reference to some of the areas that perhaps could be further addressed to hopefully attain greater clarity so we have that predictability and certainty.

fédérales, provinciales ou territoriales. Cela obligera à régler cette question plutôt que de la laisser en suspens et de nous rendre compte, en définitive, que cela coûte trop cher.

Il arrive que des gouvernements gaspillent beaucoup d'argent parce qu'ils sont jaloux de nos compétences, plutôt que d'essayer de contribuer au système pour améliorer l'économie du pays. Nous devrions nous engager dans cette direction au lieu de continuer dans la voie que nous suivons depuis plus de 100 ans. Il est temps de trouver une autre manière d'aborder cette question, qu'il faut absolument régler.

Certains s'inquiètent de ce que les tribunaux feraient de ces lois. Les tribunaux ont toujours été très généreux et ont toujours reconnu qu'il s'agissait d'une question délicate. Je pense qu'ils seraient tout à fait prêts à explorer une avenue avant de décider qu'elle est inconstitutionnelle.

Je tiens à ce que cette question devienne une priorité pour le pays et qu'elle soit examinée par les tribunaux. Ils représentent peut-être le seul catalyseur qui nous fera prendre la bonne direction plutôt que de suivre la même voie que depuis plus de 100 ans.

**Le président :** Est-ce qu'un des témoins voudrait commenter les observations ou les questions du sénateur Watt?

**M. Cracower :** Je voudrais dire tout d'abord, en réponse au sénateur Watt, qu'à titre d'avocat du ministère de la Justice, je m'intéresse évidemment d'abord et avant tout au droit et non aux politiques.

Cependant, d'un point de vue personnel, je vous dirais que je partage en bonne partie vos sentiments au sujet des objectifs que ce projet de loi vise à atteindre.

En particulier, en ce qui concerne la Constitution et les droits des Premières nations au chapitre de l'autonomie gouvernementale, le ministère de la Justice part du principe, au cours des négociations sur l'autonomie gouvernementale, que les droits ancestraux et issus de traités sont reconnus et confirmés par la Constitution. Cela ne fait absolument aucun doute. Le projet de loi, sous sa forme actuelle, pourrait présenter certains problèmes. C'est ce qui nous inquiète sur le plan juridique, et non la réalisation des objectifs visés. Je ne suis pas ici pour critiquer ce que vous cherchez à faire, mais — ce qui est plus important — pour déterminer comment il serait possible de le faire de façon pratique et utile. Je n'avais pas vraiment prévu vos commentaires, mais les liens importants entre les lois et les questions constitutionnelles se rattachent à cela — et je le dis de façon générale. Vous faites allusion à la possibilité de recours aux tribunaux. Est-ce nécessaire? Y a-t-il un autre moyen qui permettrait d'éviter ce scénario? On ne peut pas surestimer l'importance de la certitude et de prévisibilité juridiques.

Quelles lois s'appliqueraient à qui, et où? Ce sont quelques-unes des questions qui me sont venues à l'esprit quand j'ai lu le projet de loi. C'est dans cet esprit-là que je l'ai analysé. Je voudrais vous parler de certains des éléments qui pourraient être modifiés pour en arriver si possible à une plus grande clarté afin d'assurer cette prévisibilité et cette certitude.



First I would refer to Schedule 2. Although there are areas of jurisdiction that the First Nations would likely be able to exercise without being legally challenged listed in the schedule, namely with respect to their laws in relation to matters that are internal to their communities, integral to their unique culture, traditions and languages, there are, nevertheless, subjects in the schedule that raise legal concerns.

I will cite several that raise some concern. In particular, item 13 makes reference to penalties. Section 92 of the Constitution Act, the corresponding provision dealing with exclusive legislative authority for the provinces, is referred to in section 92.14. With regards to item 14 of the schedule, which refers to marriage and divorce, there is a corresponding provision again under section 92, and that is section 92.12. For the purposes of being precise, I will make reference to the particular subsections.

Under the schedule we have items 15, 18 and 19. The corresponding provision is section 92.13. Next, with regard to item 34 of the schedule, the corresponding provision is found under section 92.11. Finally, for the purpose of citing examples, with regard to item 22 of the schedule, the corresponding provision is section 93.

With regards to the current subject of interest, I would refer to item 36 of the schedule. This is quite significant. You will note it states:

Any other matters, activities or things relating to the First Nation, its members, lands, moneys or property interests, or relating to other tribal patrimony.

The phrase, "other matters" open up the potential for serious concerns. It could extend the law-making powers already listed in the schedule, which could impact significantly on powers of the federal or provincial jurisdiction. The potential infringement of the provincial and arguably federal jurisdiction and the practical implications arising from this happening warrant close collaboration with Canada and the provinces to ensure greater certainty about both the validity of the law as well as the harmonization of the laws of different orders of government. To some degree, that addresses the question: When does the Parliament of Canada take measures to address these potential uncertainties?

To complicate matters again with regards to jurisdiction, and I am doing so hopefully for the benefit of this committee, I would refer to clause 9 of the bill which, in part, reads:

(1) A law of a recognized First Nation applies only within the aboriginal lands of the First Nation, unless otherwise provided for in this section.

Je vous renvoie tout d'abord à l'annexe 2. Même si certaines compétence que les Premières nations pourraient exercer sans contestation juridique sont énumérées dans cette annexe, en ce qui concerne notamment les lois relatives aux affaires internes de leurs communautés, et aux questions faisant partie intégrante de leur culture, de leurs traditions et de leur langue, il y a tout de même des éléments dans cette annexe qui soulèvent certaines interrogations sur le plan juridique.

Permettez-moi de vous énumérer plusieurs de ces éléments préoccupants. L'article 13, en particulier, porte sur l'application de peines. Or, le paragraphe 92(14) de la Loi constitutionnelle contient déjà une disposition correspondante concernant les pouvoirs législatifs exclusifs des provinces. Quant à l'article 14 de l'annexe, qui porte sur le mariage et le divorce, il y a encore là une disposition correspondante à l'article 92, en l'occurrence au paragraphe (12). Pour être plus précis, je vais vous citer les numéros de paragraphes.

Pour les articles 15, 18 et 19 de l'annexe, la disposition correspondante de l'article 92 est le paragraphe (13). Quant à l'article 34 de l'annexe, il correspond au paragraphe (11). Enfin, à titre d'exemple, l'article 22 de l'annexe correspond à l'article 93.

Pour ce qui est de la question qui nous préoccupe en ce moment, je vous renvoie à l'article 36 de l'annexe. C'est assez significatif. Vous remarquerez qu'il dit :

Toutes autres questions, activités ou affaires relatives à la Première nation, à ses membres, à ses terres, à ses fonds, à ses droits de propriété ou à tout autre patrimoine tribal.

Les mots « autres questions » ouvrent des perspectives très préoccupantes. Cette disposition pourrait élargir les pouvoirs législatifs déjà énumérés dans l'annexe, ce qui aurait des répercussions importantes sur les pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux. À cause des possibles empiètements sur les compétences provinciales, et peut-être aussi fédérales, et des répercussions pratiques que cela pourrait avoir, il faut une étroite collaboration avec le Canada et les provinces pour assurer une plus grande certitude quant à la validité de la loi, ainsi que l'harmonisation des lois des différents ordres de gouvernement. Jusqu'à un certain point, cela se rattache à la question de savoir quand le Parlement du Canada doit prendre des mesures pour corriger des incertitudes potentielles.

Pour compliquer les choses encore davantage au sujet du partage des compétences — en espérant que ce sera utile pour le comité —, je vous renvoie à l'article 9 du projet de loi, qui se lit en partie comme suit :

(1) La portée des textes législatifs de la Première nation reconnue se limite à ses terres autochtones, sauf disposition contraire du présent article.

Then subclause 9(2) states:

Despite subsection (1), a recognized First Nation may make laws in relation to a subject-matter in items 14, 15 or 18 to 22 of Schedule 2 that is included in its legislative powers under its constitution, that apply to its members while they are within or outside its aboriginal lands.

Enabling the First Nations to legislate extra-territorially imposes legal and practical problems. A good example of this would be in the field of education. Section 93 of the Constitution Act provides exclusive legislative authority with respect to education to the provincial legislators. It is constitutionally questionable for Parliament to enact legislation respecting off-reserve education.

Moreover, even if a province agreed to enact appropriate legislation to enable a First Nation to make education laws regarding its members outside of First Nation lands, implementation of those laws would still prove to be operationally frustrating. Aboriginal and non-Aboriginal students could be subject to different laws regarding curriculum and attendance while seated in the same classroom.

The same confusion could arise under other heads of legislative powers listed in Schedule 2 where there presently exist exclusive or concurrent provincial or federal jurisdictions. Unless the laws of the different orders of government are harmonized, instability and legal chaos could occur.

Clause 33(1)(b) also impacts on the relationship of laws. It reads:

(1) A recognized First Nation may incorporate in its laws any provision of the *Indian Act* or of any other Act of Parliament that is (b) not within the legislative powers of the recognized First Nation.

My purpose here is to highlight the importance of bringing some kind of order so that ultimately, if this bill becomes law, it could be effectively implemented without the difficulties that you suggested, Senator Watt, in terms of the uncertainty and the implications arising from that.

My reading of the bill, notwithstanding that provision, leads me to conclude that federal laws apply to First Nations, unless expressed otherwise. Why then do we have clause 33(2)? That is my first question. However, if a First Nation does incorporate a provision of a federal law that it would not otherwise have the legislative power to enact — and by the way, this could arguably have the effect of expanding the First Nation powers beyond those set out in Schedule 2 — it could at a later date, pursuant to clause 33(3), repeal that provision of the federal law that was incorporated into the First Nation law. What would be the implication? Would the provision of the federal law that was

Et le paragraphe 9(2) stipule ensuite :

Malgré le paragraphe (1), la Première nation reconnue peut légiférer sur un domaine visé aux paragraphes (14), (15) et (18) à (22) de l'annexe 2 qui est inclus à titre de pouvoir législatif dans sa constitution et qui touche ses membres, que ceux-ci se trouvent ou non sur ses terres autochtones.

Le fait de permettre à des Premières nations d'adopter des lois applicables à l'extérieur de leur territoire pose des problèmes sur le plan juridique et sur le plan pratique. Le secteur de l'éducation en est un bon exemple. L'article 93 de la Loi constitutionnelle accorde aux législateurs provinciaux la compétence exclusive en cette matière. Il n'est donc pas certain que le Parlement puisse, en vertu de la Constitution, adopter une loi concernant l'éducation en dehors des réserves.

En outre, même si une province acceptait de légiférer pour permettre à une Première nation d'adopter des lois sur l'éducation de ses membres en dehors des réserves, l'application de ces lois se révélerait frustrante du point de vue opérationnel. Des étudiants autochtones et non autochtones assis dans la même classe pourraient en effet être assujettis à des lois différentes s'appliquant à leurs programmes d'études et à l'assistance à leurs cours.

Les autres pouvoirs législatifs prévus à l'annexe 2 pourraient aussi semer la confusion lorsque ces pouvoirs relèvent actuellement, en exclusivité ou de manière partagée, des gouvernements fédéral ou provinciaux. À moins que les lois des différents ordres de gouvernement soient harmonisées, cela pourrait être une source d'instabilité et de chaos juridique.

Le paragraphe 33(1) aurait aussi des répercussions sur les rapports entre les lois. Il se lit comme suit :

(1) La Première nation reconnue peut incorporer dans ses textes législatifs toute disposition de la *Loi sur les Indiens*, ou d'une autre loi fédérale, qui est spécifiquement applicable aux Indiens ou aux terres réservées à ceux-ci et qui ne relève pas de sa compétence législative.

Si je vous cite ces dispositions, c'est pour vous montrer l'importance de mettre de l'ordre dans tout cela de manière à ce que le projet de loi, s'il est adopté, puisse être mis en oeuvre efficacement sans les difficultés que vous avez mentionnées, sénateur Watt, en ce qui concerne l'incertitude et les implications qui en découlent.

Ma lecture du projet de loi, indépendamment de cette disposition, m'amène à conclure que les lois fédérales s'appliquent aux Premières nations à moins d'indication contraire. Alors, à quoi sert le paragraphe 33(2)? C'est ma première question. Cependant, si une Première nation adoptait effectivement une disposition d'une loi fédérale qu'elle n'aurait pas le pouvoir d'adopter autrement — et, soit dit en passant, cela pourrait fort bien avoir pour effet d'élargir les pouvoirs des Premières nations au-delà de ce qui est prévu à l'annexe 2 —, elle pourrait plus tard, en vertu du paragraphe 33(3), abroger cette disposition d'une loi fédérale intégrée à une de ses propres lois.

repealed no longer have application to the First Nation, even as a federal law? These concerns warrant further policy and drafting consideration.

What happens in the case where there is a conflict of law? Clause 34(2) appears to establish a paramountcy rule that would govern Canada and First Nations should there be a conflict between a First Nation law and a federal law. Subclause 34(2) reads:

An enactment of Parliament applies to a recognized First Nation, except to the extent it is inconsistent with any treaty, treaty right, aboriginal right or land claims agreement affecting it, or the laws and constitution of the recognized First Nation.

In other words, in the event of an inconsistency between a First Nation law and a federal law, to the extent of the inconsistency, the First Nation law would prevail. How would this rule impact on what is commonly known as laws of overriding national importance? Among those laws of overriding national importance are those concerning such matters as have to do with public health, defence, emergency, matters that affect all Canadians. One could question whether it would not be in the beneficial interest not only of the First Nation, but also Canadians at large, that there should be acceptance of the paramountcy of laws of national importance.

In brief, it is clearly desirable that First Nations have a broad range of self-government powers. However, if the exercise of self-government powers results in the repeated need for court intervention to settle various and complex jurisdictional disputes, both the principle and practical gains of self-government will be reduced, if not eliminated.

There is undoubtedly a serious need to provide for greater legal jurisdictional certainty and a process for the harmonization of laws in this bill. In our view, the relationship and expectations of First Nation, federal and provincial governments regarding laws must be more effectively worked out for the objectives of this bill to be realized.

I share your concerns. I share your objectives. With regards to issues that could become problematic and require anticipation and how to address them, I believe that the bill could be further considered.

**Senator St. Germain:** I have a short supplementary. To date, in all of our negotiated agreements, are you positive that none of these sections is reflected in the existing agreements?

**Mr. Cracower:** The negotiations in which I am involved, and I believe generally speaking, give considerable importance to the significance of the relationship of laws. In other words, take the case of education, and take the case of the Mi'kmaq Act, which was at one point reviewed by this committee. In that we have harmonization of the laws. In fact, we had a tripartite agreement

Qu'est-ce que cela impliquerait? La disposition qui aurait été abrogée ne s'appliquerait plus à la Première nation, même comme disposition d'une loi fédérale? C'est préoccupant, et c'est pourquoi il faudrait examiner de plus près le libellé du projet de loi et la politique qu'il sous-tend.

Que se passerait-il en cas de conflit entre diverses lois? Le paragraphe 34(2) semble établir une règle de primauté qui s'appliquerait au Canada et aux Premières nations en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi d'une Première nation. Voici ce que dit ce paragraphe 34(2) :

Les lois fédérales s'appliquent à la Première nation reconnue, sous réserve des traités, des droits — ancestraux ou issus de traités — et des accords sur les revendications territoriales qui la touchent, ainsi que des textes législatifs et de la constitution de la Première nation reconnue, dans la mesure où ces lois fédérales ne leur sont pas incompatibles.

Autrement dit, en cas d'incompatibilité entre une loi d'une Première nation et une loi fédérale, c'est la loi de la Première nation qui prévaudrait, du moins pour la question faisant l'objet de cette incompatibilité. Quel effet cette règle pourrait-elle avoir sur ce qu'on appelle couramment les lois d'importance nationale primordiale? Parmi ces lois d'importance primordiale, il y a celles qui concernent par exemple la santé publique, la défense et les situations d'urgence, des questions qui touchent tous les Canadiens. Il est permis de se demander s'il n'est pas dans l'intérêt non seulement des Premières nations, mais de l'ensemble de la population canadienne, que la primauté des lois d'importance nationale soit reconnue.

Bref, il est certainement souhaitable que les Premières nations disposent d'une gamme étendue de pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Cependant, si l'exercice de ces pouvoirs oblige les tribunaux à intervenir à répétition pour régler des conflits de compétences nombreux et complexes, le principe de l'autonomie gouvernementale et les gains pratiques qui devraient en découler seront affaiblis, sinon anéantis.

Il faut absolument garantir dans ce projet de loi une plus grande certitude juridique au sujet du partage des compétences, ainsi qu'un processus d'harmonisation des lois. À notre avis, il faudra définir plus efficacement les rapports et les attentes des Premières nations et des gouvernements fédéral et provinciaux pour qu'il soit possible d'atteindre les objectifs de ce projet de loi.

Je partage vos préoccupations. J'approuve vos objectifs. Mais je pense qu'il faudrait revoir le projet de loi pour régler les questions qui pourraient devenir problématiques et pour lesquelles il faut déjà prévoir des solutions.

**Le sénateur St. Germain :** Je voudrais poser une brève question complémentaire. Êtes-vous certain qu'aucune de ces dispositions ne se reflète dans les accords négociés jusqu'ici?

**M. Cracower :** Dans les négociations auxquelles j'ai participé — et je pense que c'est le cas de façon générale —, on a accordé une importance considérable aux rapports entre les lois. Autrement dit, prenons le cas de l'éducation et en particulier de la Loi sur l'éducation des Micmacs, que le comité a déjà étudiée. Cette loi prévoit l'harmonisation des lois. En fait, nous avons



with the Province of Nova Scotia, the First Nations and Canada, so that the kind of situation to which Senator Watt referred could be avoided.

**Senator Watt:** We would appreciate it if you would share some of the knowledge and information that you have in this regard.

As well, we are aware that there is bound to be some stepping on another jurisdiction's platform. That is always the case when you are involved in negotiations. Here we are talking about producing a bill that will become law after it is passed by Parliament. I am not saying this is what is going to happen, but that is what normally takes place. Laws set a precedent.

As Aboriginal people in this country who have watched from a distance while other people have governed our lives from the time the first Europeans arrived, we are basically saying, "We are not different from you. We want to control our own house. We want to have control of our own destiny and our own economy. We want to have a better handle on our social problems." All those things cannot take place as long as outside authorities outside continuously invade your household. This is what is happening. The Aboriginal people are saying, "Enough is enough. You have almost destroyed us. Now you are invading not only our living rooms but our bedrooms too."

Aboriginal people are trying to convey the message that they understand the jealousy between the federal and provincial governments. That is why there are jurisdictions under federal jurisdictions, provincial jurisdictions and territorial jurisdictions that are semi-jurisdictions. Aboriginal people are trying to tell the lawmakers the enough is enough. We want to look after our own households even though that may conflict with other jurisdictions. At least the system will be forced to deal with the issues rather than ignoring them.

You work for the Department of Justice. I would ask you: How much damage has the gun law, for example, done to the Aboriginal people as a whole? I can tell you that it has done a great deal of damage, economically, socially, culturally and in every other way. Animal protectionist groups have a lot of clout with the government, and the government has taken actions that affect small people. Some of those law have hurt us very badly in the past and they still do today.

We are not ignoring your authorities, but you must realize and understand that we have a right to live too. Our constitutional rights have not been honoured. They have been ignored from time one. That is why we are trying to put forward something that we know for a fact will intrude on federal and provincial jurisdictions. Unless we deal with those, we will never get to the bottom of it. That is the problem, and we need your help.

**The Chairman:** Is that just a statement?

**Senator Watt:** Yes.

conclu un accord tripartite avec la province de Nouvelle-Écosse et les Premières nations, pour être certains que la situation évoquée par le sénateur Watt ne se produirait pas.

**Le sénateur Watt :** Nous vous serions reconnaissants de nous faire part de vos connaissances à cet égard et de l'information dont vous disposez sur cette question.

Nous savons aussi qu'il y aura inévitablement des empiètements sur les compétences d'un autre palier de gouvernement. C'est toujours le cas lorsqu'il y a des négociations. Nous sommes ici pour discuter d'un projet de loi qui prendra force de loi s'il est adopté par le Parlement. Je ne dis pas que cela se produira nécessairement, mais c'est ce qui se passe normalement. Les lois établissent un précédent.

Les peuples autochtones du pays, qui ont dû se contenter d'observer à distance pendant que d'autres gouvernaient leurs vies depuis l'arrivée des premiers Européens, disent essentiellement : « Nous ne sommes pas différents de vous. Nous voulons diriger notre propre maison. Nous voulons prendre notre destinée et notre économie en main. Nous voulons avoir de meilleurs outils pour régler nos problèmes sociaux. » Toutes ces choses seront impossibles tant que des autorités de l'extérieur continueront d'envahir notre maison. C'est ce qui se passe actuellement. Les Autochtones disent : « Ça suffit. Vous nous avez presque détruits. Et maintenant, vous envahissez non seulement nos salons, mais aussi nos chambres à coucher. »

Les Autochtones cherchent à montrer qu'ils comprennent la jalousie entre les gouvernements fédéral et provinciaux. C'est pourquoi il y a des secteurs qui relèvent du gouvernement fédéral, d'autres des gouvernements provinciaux et d'autres encore des gouvernements territoriaux, qui ont des pouvoirs partiels. Les Autochtones cherchent à faire comprendre aux législateurs qu'ils en ont assez. Ils veulent s'occuper de leurs propres affaires même si cela peut entrer en conflit avec d'autres paliers de gouvernement. Au moins, il faudra régler les problèmes au lieu de les balayer sous le tapis.

Vous travaillez pour le ministère de la Justice. Je voudrais vous demander à quel point la loi sur les armes à feu, par exemple, a fait du tort à tous les Autochtones. Je peux vous dire qu'elle leur a fait beaucoup de tort, sur les plans économique, social et culturel, et sur tous les autres plans également. Les groupes de protection des animaux ont l'oreille du gouvernement, et le gouvernement a pris des mesures qui touchent les gens ordinaires. Certaines lois nous ont fait beaucoup de tort dans le passé et continuent de nous en faire.

Nous sommes conscients de vos pouvoirs, mais vous devez comprendre que nous avons le droit de vivre nous aussi. Nos droits constitutionnels n'ont pas été respectés. Ils ont toujours été laissés de côté. C'est pourquoi nous essayons de proposer quelque chose qui empiètera sur les compétences fédérales et provinciales, c'est certain. Mais, à moins de nous attaquer à ces questions, nous n'irons jamais au fond des choses. Voilà le problème, et nous avons besoin de votre aide.

**Le président :** Est-ce uniquement un commentaire?

**Le sénateur Watt :** Oui.

**Senator Peterson:** Being new to this committee, I am desperately trying to get up to speed. I am not sure how pertinent my questions will be, but your answers will help me.

Today you talked about Aboriginal groups that already have some form of agreement in place and that they are moving forward on. Under what authority and what parameters was that done? Is it possible for Aboriginal groups to come forward and do a one-off with the federal government? It seems to me that there are enormous federal and provincial issues that must be dealt with here. I do not know where they fit in. Do you deal with them one at a time or will there be an overall game plan?

What about the Aboriginal peoples themselves? Where do they fit into this deliberation? Has there been a lack of consultation? Are we getting ahead of the process here again?

**Ms. McPhee:** You asked under what authority existing agreements were brought into effect. Most of the negotiations on self-government agreements that have taken place across the country have been on a tripartite basis, involving the federal government, the provincial or territorial government, and the Aboriginal party. In those instances, the agreement is brought into effect through the passage of federal and provincial legislation.

I mentioned the Westbank First Nation Self-Government Agreement that recently received Royal Assent. That is a bilateral agreement between Canada and the First Nation. It will probably proceed in the future to a tripartite agreement through the B.C. treaty-making process. They wished to proceed on self-government as a first step on a bilateral basis. In that instance, the jurisdictions are limited to areas of federal jurisdiction, and it was brought into effect through federal legislation.

That option is out there, but the inherent right to self-government policy, which is our authority for negotiating at this time, speaks strongly in favour of tripartite negotiations. With the exception of Ontario, all other provinces and territories have been involved or are involved in self-government negotiations. With respect to Nunavut, as you mentioned, it was a different approach.

Already some 457 aboriginal communities out of 670 or so are involved in a process of negotiation. Some are bilateral with Canada, but the majority are trilateral. The majority of them involve regional groupings of Aboriginal people rather than individual First Nations. In Manitoba, we are negotiating on a province-wide basis with all First Nations together.

This is approached in a range of ways, and the policy that exists at this time does allow that kind of variation to take place.

**Le sénateur Peterson :** Comme je viens d'arriver au comité, j'essaie désespérément de me mettre au courant. Je ne suis pas certain que ma question sera pertinente, mais vos réponses me seront utiles.

Vous avez parlé tout à l'heure des groupes autochtones qui ont déjà conclu un accord et qui sont en train de le mettre en oeuvre. En vertu de quels pouvoirs et de quels paramètres cela s'est-il fait? Est-il possible que des groupes autochtones décident de conclure une entente individuelle avec le gouvernement fédéral? Il me semble qu'il y a une foule de questions à régler en ce qui concerne les relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Je ne sais pas où cela s'inscrit. Est-ce que vous réglez avec chaque Première nation individuellement ou si vous avez un plan de match global?

Et qu'en pensent les peuples autochtones eux-mêmes? Où se situent-ils dans ces délibérations? Y a-t-il eu un manque de consultation? Allons-nous trop vite encore une fois?

**Mme McPhee :** Vous avez demandé en vertu de quels pouvoirs les accords existants avaient été mis en vigueur. La majeure partie des négociations sur les accords d'autonomie gouvernementale, d'un bout à l'autre du pays, se sont déroulées sur une base tripartite, entre le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou territorial, et la partie autochtone en cause. Dans ces cas-là, les accords ont été mis en vigueur par l'adoption de lois fédérales et provinciales.

J'ai mentionné l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank, qui a reçu récemment la sanction royale. Il s'agit d'une entente bilatérale entre le Canada et cette Première nation. Elle se transformera probablement en accord tripartite dans le cadre du processus d'élaboration de traités de la Colombie-Britannique. On a voulu en arriver à cet accord d'autonomie gouvernementale en commençant sur une base bilatérale. Dans ce cas, les pouvoirs sont limités aux domaines de compétence fédérale, et l'accord a été mis en vigueur par une loi fédérale.

Cette option existe, mais la politique relative au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, qui sert de fondement aux négociations pour le moment, penche nettement du côté des négociations tripartites. À l'exception de celui de l'Ontario, tous les gouvernements provinciaux et territoriaux ont participé ou participent actuellement à des négociations sur l'autonomie gouvernementale. Dans le cas du Nunavut, comme vous l'avez souligné, l'approche était différente.

Il y a déjà quelque 457 communautés autochtones, sur 670 environ, qui participent à des négociations. Il y a des négociations bilatérales avec le Canada, mais la majorité de ces négociations se font sur une base trilatérale. La plupart mettent en cause des regroupements régionaux de peuples autochtones plutôt que des Premières nations individuelles. Au Manitoba, nous négocions avec toutes les Premières nations de la province ensemble.

Il y a donc différentes façons de procéder, et la politique actuelle permet ce genre de variantes.



However, the issue that has been raised here of the need to enact each agreement by a separate piece of legislation, is time consuming. The notion of enabling legislation is one way of expediting the process.

**Senator Pearson:** I have seen this type of a bill come to us at various times, and I always end up with the same concern about the position of the women within the communities. Mr. Cracower, you talked about federal legislation covering matters such as marriage and divorce. However, we have concerns about the disposition of matrimonial property. Would you comment on how you view that issue? I do not see any protections for women built into this bill.

**Ms. McPhee:** Matrimonial real property is addressed in this bill.

**Senator Pearson:** Yes. It is addressed paragraph 14 of Schedule 2.

**Ms. McPhee:** This bill does positively deal with providing jurisdiction over matrimonial real property.

**Senator Pearson:** I agree, but there is no guarantee that any jurisdiction would be more in favour of the woman than it is now. From our study of matrimonial property on reserve, we discovered that women often find themselves in difficult positions.

I would feel more comfortable if this bill also contained some Charter protection for women's rights or something of that sort.

**Mr. Cracower:** Senator Pearson has referred specifically to women's interests. I will also touch on Senator Watt's reference to membership, because they are in fact one and the same. As you all well know, in 1985 legislation was enacted to ensure that certain Indians who otherwise were not members were eligible to become members. Consequently, there is statutory protection for these individuals. However, in reading this bill, there is certainly the opportunity for the First Nations concerned to ultimately make a determination regarding who or who should not be a member within their communities.

I could enunciate the provisions and give you the implications but, in essence, that issue is not clearly established, that is, whether there is particular protection for women in the context I have just addressed.

**Senator Pearson:** Or an opportunity for second generation children.

**Mr. Cracower:** That is correct.

**Senator St. Germain:** What protects them today?

**Mr. Cracower:** I am referring now to those who have acquired rights. As I am sure you are aware, the Indian Act specifically provides for that. Those individuals are well protected. In fact, in some Aboriginal communities, this was and continues to be a very contentious issue. An example of this relates to the situation in

Cependant, l'adoption d'une loi distincte pour donner force de loi à chacun des accords — ce dont il a été question tout à l'heure — prend beaucoup de temps. L'adoption d'une loi habilitante serait une façon d'accélérer le processus.

**Le sénateur Pearson :** J'ai déjà vu des projets de loi de ce genre à diverses reprises, et je finis toujours par me poser des questions sur la situation des femmes dans les communautés visées. Monsieur Cracower, vous avez parlé des lois fédérales couvrant les questions comme le mariage et le divorce. Mais la répartition des biens matrimoniaux nous préoccupe. Pourriez-vous nous dire comment vous envisagez cette question? Je ne vois rien dans ce projet de loi pour protéger les femmes.

**Mme McPhee :** Il est question des biens matrimoniaux dans le projet de loi

**Le sénateur Pearson :** Oui. Au paragraphe (14) de l'annexe 2.

**Mme McPhee :** Ce projet de loi contient des dispositions encourageantes au sujet des pouvoirs relatifs aux biens immeubles matrimoniaux.

**Le sénateur Pearson :** J'en conviens, mais rien ne garantit qu'une administration gouvernementale serait plus favorable aux femmes qu'actuellement. Au cours de notre étude sur les biens matrimoniaux dans les réserves, nous avons découvert que les femmes se retrouvent souvent dans des situations difficiles.

Je me sentrais plus à l'aise si le projet de loi garantissait aussi une certaine protection des droits des femmes en vertu de la Charte, ou quelque chose du genre.

**M. Cracower :** Le sénateur Pearson a mentionné expressément les intérêts des femmes. Je vais aussi revenir à l'observation du sénateur Watt au sujet du statut de membres, parce que c'est la même chose, en fait. Comme vous le savez tous très bien, des dispositions législatives ont été adoptées en 1985 pour faire en sorte que certains Indiens qui n'étaient pas membres autrement puissent le devenir. Par conséquent, il y a dans la loi une protection pour ces personnes. Cependant, le projet de loi prévoit certainement que les Premières nations concernées pourraient déterminer qui devrait être membre de leur communauté et qui ne devrait pas l'être.

Je pourrais vous citer les dispositions en question et vous en décrire les conséquences, mais en gros, il n'est pas clair que les femmes jouissent d'une protection particulière dans ce contexte.

**Le sénateur Pearson :** Ou les enfants de la deuxième génération.

**M. Cracower :** En effet.

**Le sénateur St. Germain :** Qu'est-ce qui les protège en ce moment?

**M. Cracower :** Je veux parler de ceux qui ont acquis des droits. Comme vous le savez sûrement, la Loi sur les Indiens le prévoit expressément. Ces gens-là sont bien protégés. En fait, dans certaines communautés autochtones, cela a suscité et suscite encore beaucoup de controverse. C'est le cas par exemple à



Kahnawake. In fact, because of differences arising from this issue, self-government negotiations between Canada and Kahnawake have been suspended.

What is being proposed in this bill could result in some Indians losing their acquired rights that, until now, have been statutorily protected. Again, I could cite references to various clauses in the bill which, in essence, give complete autonomy to the First Nations to make that determination, including one particular provision that speaks to the exemption of the Canadian Human Rights Act with regards to the determination of members on the basis of race or nationality.

**Senator Watt:** This is a supplementary question dealing with matrimonial property. I have been following what is happening in the House of Commons in regard to dealing with that subject matter, and they seem to be quite far away from finding a solution. This might be an opportunity for them to deal with this issue.

While dealing with matrimonial property, I think the scope of the question needs to be widened to include problems related to individual persons' collectivity.

The concept of a bill of rights needs to be considered. In other words, we need protection from ourselves. If the collectivity has a tendency to override that which is administered by an artificial person, a corporation, it could have a tremendous impact on the individual's ability. For that reason, the whole question of the collective versus individuals needs to be addressed, and it has not been dealt with yet.

I thought this might be an opportunity to raise this, because part of the mandate of our committee could be to attempt to find a solution to that problem. We need your help again in that area.

**The Chairman:** Do you want to comment on that, Mr. Cracower?

**Mr. Cracower:** I accept the comments made. I have no response to them at this point.

**Senator Dyck:** Good morning. I too am a new Senator. I am from Saskatchewan. As you know, in Saskatchewan, the Federation of Saskatchewan Indian Nations is a well structured organization. My uncle, Senator Hilliard McNabb, was a key component of that.

You talk about conflict in laws. As a person, I feel that my life has been governed by different laws. My definition as a person is governed by the Indian Act. I am a Bill C-31 Indian. My mother married a Chinese man and, as a consequence, she lost her treaty rights. My guess is that she purposely did that, because, in her generation, it was a great disadvantage to be a treaty Indian. She had more advantage by losing that through marriage.

As a Bill C-31 Indian, I am very concerned about membership. I live off reserve. In this bill, there is a big question as to First Nation membership for off-reserve members. Is it defined well

Kahnawake. D'ailleurs, à cause des divergences que suscite cette question, les négociations sur l'autonomie gouvernementale entre le Canada et Kahnawake ont été suspendues.

Les mesures proposées dans le projet de loi pourraient faire perdre à certains Indiens leurs droits acquis, qui sont jusqu'ici protégés par la loi. Encore là, je pourrais vous citer différentes dispositions du projet de loi qui accordent essentiellement aux Premières nations une autonomie complète pour prendre cette décision; il y a notamment une disposition qui les autoriserait à se soustraire à la Loi canadienne sur les droits de la personne pour pouvoir choisir leurs membres en fonction de leur race ou de leur nationalité.

**Le sénateur Watt :** J'ai une question complémentaire au sujet des biens matrimoniaux. J'ai suivi les travaux de la Chambre à ce sujet-là, et elle semble encore loin d'avoir trouvé une solution. Ce serait peut-être une occasion de discuter de cette question à l'autre endroit.

En ce qui concerne les biens matrimoniaux, je pense qu'il faut élargir le débat pour inclure les problèmes relatifs aux rapports entre l'individu et la collectivité.

Il faut songer à une déclaration de droits. Autrement dit, nous devons nous protéger de nous-mêmes. Si l'intérêt collectif tend à primer sur ce qui est administré par les personnes morales, par les sociétés, cela pourrait avoir des répercussions considérables sur les capacités individuelles. Pour cette raison, il faut concilier les droits collectifs et les droits individuels; c'est une grande question qui n'a pas encore été abordée.

J'ai pensé que le moment était bien choisi pour en parler parce qu'une partie du mandat du comité pourrait consister à trouver à une solution à ce problème. Encore là, nous avons besoin de votre aide à cet égard.

**Le président :** Voulez-vous commenter, monsieur Cracower?

**M. Cracower :** J'accepte les observations du sénateur. Je n'ai pas de réponse pour le moment.

**Le sénateur Dyck :** Bonjour. Moi aussi, je suis nouvelle au Sénat. Je viens de Saskatchewan. Comme vous le savez, la Fédération of Saskatchewan Indian Nations est une organisation bien structurée en Saskatchewan. Mon oncle, le sénateur Hilliard McNabb en était un membre important.

Vous avez évoqué les conflits entre certaines lois. Personnellement, j'ai l'impression que mon existence est régie par différentes lois. En tant que personne, je relève de la Loi sur les Indiens. Je suis une Indienne aux termes du projet de loi C-31. Ma mère ayant épousé un Chinois, elle a perdu ses droits issus de traité. J'ai l'impression qu'elle l'a fait délibérément, parce que, pour les gens de sa génération, il était moins avantageux d'être considéré comme Indien visé par un traité. Elle avait intérêt à perdre ce statut en se mariant.

En tant qu'Indienne aux termes du projet de loi C-31, je suis très inquiète quant à mon statut de membre. Je n'habite pas dans une réserve. Le projet de loi à l'étude n'est pas clair sur le statut

enough in the document that those of us who live off reserve are actually still considered to be part of the self-governing aspect of a law?

In Saskatchewan, women in particular are moving off reserve because the ability to support themselves financially requires education. Many times, the jobs are not on the reserve. They are in cities and other communities.

I do not know the number of off-reserve members, but I would guess it is quite high. In Saskatchewan we are having a baby boom and we are pushing education. My guess would be that the off-reserve membership will continue to grow. The question of membership is particularly important.

You referred to subclause 9(2) on page 12 of the bill and said that there were certain items there that conflict with Schedule 2 with respect to matrimony, divorce, as well as liquor and gaming laws. My guess would be that those are there to protect, and in many cases to protect women and families. I would have to look at the schedule again. With respect to welfare and social services, custody, placement and adoption of children, I would guess those are mentioned there to protect families because, certainly in Saskatchewan and other parts of the country, there is a conflict in the laws. The laws are set by federal and provincial agencies and they may not be in the best interests of Aboriginal families.

My concern from a personal perspective would be that women, like me, who are not living on reserve but living off reserve, would be protected under the same rights.

**Mr. Cracower:** I respect what you acknowledged.

**Senator Dyck:** Do you think that passage of this particular bill would guarantee off-reserve Indians the same rights as on-reserve Indians in terms of self-government and the laws that apply? Would there be a distinction? In your view, should they be given the same rights?

**Mr. Cracower:** I respectfully say, as the committee may be aware, the Department of Justice is not in a position to give opinions as such at this point in time. However, what I am attempting to do is raise some concerns.

With respect to that particular question, we have to recognize that there may be competing jurisdictions. It does not mean that the provincial jurisdiction should take precedent or that First Nation law should take precedent. It is a matter of working with the province so that there is some certainty so that people know exactly what law prevails.

That is the only point I am making. I am not commenting on the policy implications.

des membres des Premières nations vivant à l'extérieur d'une réserve. Le texte est-il suffisamment précis pour que ceux d'entre nous qui vivent à l'extérieur d'une réserve soient vraiment considérés comme visés par les dispositions en matière d'autonomie gouvernementale?

En Saskatchewan, les femmes en particulier quittent les réserves parce qu'elles doivent poursuivre leurs études afin de pouvoir trouver un travail qui leur permette de subvenir à leurs besoins. Souvent, il n'y a pas d'emploi dans la réserve. Les emplois sont dans les villes et les grands centres.

Je ne sais pas combien de membres des Premières nations vivent à l'extérieur des réserves, mais je pense qu'il y en a beaucoup. La Saskatchewan connaît actuellement une explosion démographique et nous insistons beaucoup sur l'éducation. À mon avis, le nombre de membres vivant hors réserve continue à augmenter. La question de l'appartenance aux Premières nations est particulièrement importante.

Vous avez parlé du paragraphe 9(2) de la page 12 du projet de loi et mentionné que certains points entraînent en conflit avec l'annexe 2 en ce qui a trait aux biens matrimoniaux, au divorce, ainsi que dans le domaine des lois sur l'alcool et le jeu. J'ai l'impression que ces dispositions sont là pour protéger, et dans beaucoup de cas, pour protéger les femmes et les familles. Je devrais me pencher à nouveau sur l'annexe. Quant au bien-être et aux services sociaux, à la garde, au placement et à l'adoption des enfants, je crois que ces dispositions visent à protéger les familles, car il est certain qu'en Saskatchewan et dans certaines autres régions du pays, il existe des conflits entre les lois. Les lois sont établies par des organismes fédéraux et provinciaux et ne visent pas toujours le meilleur intérêt des familles autochtones.

Ce qui m'inquiète personnellement, c'est de savoir si les femmes comme moi qui vivent à l'extérieur d'une réserve, bénéficieraient des mêmes droits.

**M. Cracower :** Je respecte votre point de vue.

**Le sénateur Dyck :** Pensez-vous que l'adoption de ce projet de loi garantirait aux Indiens hors réserve les mêmes droits qu'à ceux qui vivent dans les réserves, en matière d'autonomie gouvernementale et des lois qui s'appliquent? Est-ce qu'il y aura une distinction? À votre avis, est-ce qu'ils devraient avoir les mêmes droits?

**M. Cracower :** Le comité sait sans doute que le ministère de la Justice n'est pas en mesure de formuler de telles opinions pour le moment. Cependant, ce que j'essaie de faire c'est d'attirer l'attention sur certains points.

Sur cette question particulière, nous devons reconnaître qu'il y aura peut-être des conflits de compétences. Cela ne signifie pas que la compétence provinciale doit l'emporter sur la législation concernant les Premières nations ou vice-versa. Il faudrait collaborer avec la province afin de préciser exactement quelle est la loi qui s'applique.

C'est la seule chose que je peux dire. Je ne fais pas de commentaires sur les conséquences de la politique.

**The Chairman:** Is it not the case that, as long as First Nations people are on reserve, federal government legislation can be adopted to apply to people on reserve, but the moment they move off the reserve, then they become ordinary citizens and the attempt to extend the law to those people through an act like this would be difficult because you are intruding on provincial jurisdiction?

**Senator Watt:** No, not to the members.

**The Chairman:** It is a fact that as long as you are on the reserve you are a resident and within the jurisdiction of the land on which an act like this would apply. The moment you move off reserve, then you are subject to provincial laws.

An act that tries to extend its control beyond the boundaries of the reserve would be unconstitutional because provincial jurisdiction applies.

**Mr. Cracower:** Similar to the answer I gave earlier, without giving a specific opinion on the subject matter, what you are talking about is section 91.24, Indians and lands reserved for Indians. That is a jurisdiction which, at the moment, the federal government holds and that could be delegated, shared with the provinces, or exclusively exercised by the federal government.

I am not specifically answering your question. It is a complicated issue. It requires the harmonization of laws and cooperation. This is why my colleague made reference earlier to the significance of close collaboration and consultation, not only with First Nations but also with the provinces and territories.

**Ms. McPhee:** Under the self-government agreements that we are negotiating, some jurisdictions do extend off reserve and membership is one of them. Under those that have been concluded, a membership law applies not just to members on reserve, but to members off reserve as well. Off reserve members vote in favour of or against the agreement.

**Senator Christensen:** The vote is extended to the off-reserve persons. They can participate in legislation making or agreements that are being made on the reserve. They have the right to come back to vote on those, but the actual legislation passed on reserve does not come out at the present time to those that are off reserve.

**Ms. McPhee:** To most jurisdictions, no, but for certain jurisdictions, such as jurisdiction over membership, yes it does. However, those jurisdictions limited in number at this time. In Saskatchewan, we have been exploring the concept of certain jurisdictions extending beyond. This is what we are discussing with the province and First Nations. Take education as an example. Is there a way of having a school located in a city that is under the jurisdiction of a province-wide First Nation law? These are difficult questions, but these are things that can be and are being discussed and explored.

**Le président :** N'est-il pas vrai que la loi fédérale peut être adoptée pour s'appliquer aux membres des Premières nations qui vivent dans une réserve et que, dès le moment où ils quittent la réserve, ils deviennent des citoyens ordinaires? En conséquence, l'application de la loi à ces personnes par un texte législatif comme celui-ci serait difficile, puisqu'il y aurait conflit avec la compétence provinciale.

**Le sénateur Watt :** Non, pas dans le cas des membres.

**Le président :** Tant que vous vivez dans une réserve, vous êtes un résident qui relève des autorités du territoire auquel une loi comme celle-ci s'appliquerait. Dès que vous quittez la réserve, vous relevez des lois provinciales.

Une loi qui viserait à s'appliquer au-delà des limites d'une réserve serait inconstitutionnelle, puisque c'est la loi provinciale qui s'applique à cet endroit.

**M. Cracower :** Je vous répondrai de la même manière que tout à l'heure, sans donner d'opinion précise sur le sujet. Vous faites allusion à l'article 91.24 portant sur les Indiens et les terres réservées pour les Indiens. C'est une compétence que détient pour le moment le gouvernement fédéral et qui pourrait être déléguée, partagée avec les provinces ou exercée exclusivement par le gouvernement fédéral.

Je ne réponds pas précisément à votre question. C'est un aspect compliqué qui nécessite une certaine coopération et l'harmonisation des lois. C'est pourquoi ma collègue a souligné un peu plus tôt combien une collaboration et une consultation étroites étaient importantes, non seulement avec les Premières nations, mais également avec les provinces et territoires.

**Mme McPhee :** En vertu des ententes d'autonomie gouvernementale que nous négocions, certaines compétences s'étendent à l'extérieur des réserves et celle qui concerne le statut de membre en est une. En vertu des ententes qui ont été conclues, une loi régissant le statut de membre s'applique non seulement aux membres vivant dans la réserve, mais également à ceux qui vivent à l'extérieur. Les membres qui vivent à l'extérieur de la réserve votent pour ou contre l'entente.

**Le sénateur Christensen :** Les personnes qui vivent à l'extérieur de la réserve ont le droit de voter. Elles peuvent participer à l'élaboration des lois ou aux ententes qui sont conclues par les membres qui vivent dans la réserve. Elles ont le droit de revenir pour voter, mais la loi adoptée dans la réserve ne s'applique pas pour le moment aux membres qui vivent à l'extérieur de la réserve.

**Mme McPhee :** Ce n'est pas vrai dans la plupart des cas, mais les compétences sur le statut de membre s'appliquent dans certains cas. Cependant, ces compétences sont limitées en nombre pour le moment. En Saskatchewan, nous avons examiné la possibilité d'étendre certaines compétences. Cela fait actuellement l'objet de négociations avec la province et les Premières nations. Prenez le cas de l'éducation, par exemple. Est-il possible d'ouvrir dans une ville une école relevant de la législation sur les Premières nations qui s'applique à l'échelle de toute la province? Ce sont des questions difficiles, mais ces aspects sont actuellement examinés et explorés.



**Senator Christensen:** That could fall under the jurisdiction of the First Nation, but you are not mixing the pupils at one school where you would have some First Nations children. It would be specific so that anyone wishing to have their children educated in that school would be able to have them admitted there and would not have to split with another school.

**Ms. McPhee:** That is correct. This is where harmonization is important. Everyone agrees that this is how it will proceed, just as with French language schools.

**Senator Christensen:** In the Yukon, we have a final agreement. Different bands can do different things. They can deal with, say, education or health, but it applies specifically on the lands that they have negotiated. Those measures would apply on those lands. These are all trilateral agreements. They would enter into an agreement with the territorial government to administer a portion of the education according to their needs.

**Mr. Cracower:** We are speaking not only of harmonization in some cases; but it may also require legislative initiatives on the part of the provinces or territories.

**Senator Léger:** Senator St. Germain talked about the paternalistic attitude. Senator Watt, if I understood him, would like Aboriginal peoples to make their own laws and negotiate with the federal and provincial governments. Madam McPhee told us that there are already 457 of 650-plus bands already engaged in bilateral discussions. It must be legally in order.

The Westbank and Tlicho agreements have already been ratified. Senator Christensen just mentioned the Yukon. Senator Sibbeston mentioned the North West Territories. Things are moving along.

What would we gain with the passage of Bill S-16? Are we adding laws rather than diminishing existing laws? As a lay person, I get the impression that there are too many tickets and too many labels. Senator Dyck told us she is a Bill C-31 Indian. We are labelling everyone. We are doing more rather than less. Am I right or wrong? What do we gain from all this?

**The Chairman:** Who wishes to answer this? That is a very good question.

**Senator Léger:** Why are we here?

**Ms. McPhee:** We are here because the issue is not that things are moving, but are they moving fast and efficiently enough? That is the issue of expediting the process.

In the sense that Bill S-16 would be enabling legislation so that you need not go to Parliament every time you have an agreement, it would expedite the process. That is one aspect that would be positive.

We are looking at whether there is a range of jurisdictions that you could cover in legislation so that you would not have to negotiate every single time. This may not be the perfect list. We

**Le sénateur Christensen :** Cette école relèverait des compétences de la Première nation, mais on ne peut mélanger les élèves dans une école fréquentée par certains enfants des Premières nations. Ce serait un cas particulier et des parents souhaitant inscrire leurs enfants à cette école pourraient le faire et n'auraient pas à partager avec une autre école.

**Mme McPhee :** C'est exact. C'est là que l'harmonisation est importante. Tout le monde reconnaît que c'est de cette manière qu'il faudrait procéder, selon l'exemple des écoles de langue française.

**Le sénateur Christensen :** Au Yukon, nous avons une entente finale. Des bandes ont certains pouvoirs différents. Par exemple, elles peuvent prendre des décisions en matière d'éducation ou de santé, mais l'entente s'applique expressément aux terres qu'elles ont négociées. Ces mesures s'appliqueraient aux terres. Ce sont toutes des ententes trilatérales. Les membres des Premières nations peuvent conclure une entente avec le gouvernement territorial pour administrer une partie de l'éducation en fonction de leurs besoins.

**M. Cracower :** Dans certains cas, il ne suffit pas d'harmoniser, il faut également que les provinces ou territoires prennent certaines initiatives législatives.

**Le sénateur Léger :** Le sénateur St. Germain a parlé d'attitude paternaliste. Le sénateur Watt, si je l'ai bien compris, souhaiterait que les peuples autochtones élaborent leurs propres lois et négocient avec les gouvernements fédéral et provinciaux. Selon Mme McPhee 457 bandes sur plus de 650 ont déjà entamé des pourparlers bilatéraux. Tout doit être légal.

Les ententes avec les nations de Westbank et de Tlicho ont déjà été ratifiées. Le sénateur Christensen vient de parler du Yukon. Le sénateur Sibbeston a parlé des Territoires du Nord-Ouest. Les choses avancent.

Que nous donnerait de plus l'adoption du projet de loi S-16? Voulons-nous continuer à ajouter de nouvelles lois plutôt que de réduire le nombre de lois existantes? En tant que non spécialiste, j'ai l'impression que nous avons trop de catégories et trop d'étiquettes. Le sénateur Dyck nous a dit qu'elle est une Indienne aux termes du projet de loi C-31. Nous classons tout le monde dans des catégories. La tendance va en s'accroissant. N'êtes-vous pas d'accord avec moi? À quoi cela nous sert-il?

**Le président :** C'est une très bonne question. Qui veut y répondre?

**Le sénateur Léger :** Pourquoi sommes-nous ici?

**Mme McPhee :** Nous ne sommes pas ici pour nous assurer que les choses avancent, mais pour faire en sorte qu'elles avancent rapidement et de manière efficace. Voilà quel est notre objectif.

Le projet de loi S-16 serait une loi habilitante qui nous permettrait d'éviter d'avoir à nous adresser au Parlement chaque fois que nous concluons une entente, et d'accélérer le processus. Voilà un résultat positif.

Nous essayons de voir si la loi pourrait couvrir un certain nombre de compétences de manière à ne pas avoir à les négocier à chaque fois. La liste n'est peut-être pas parfaite. Nous avons

raised some concerns, but it is not impossible that you can find a list such as that. These are the sorts of things that this initiative is trying to deal with.

**Senator Léger:** We should be diminishing the number of laws. Laws become complicated, and that is not the goal of making laws. It is the opposite.

**Senator Dyck:** Mr. Cracower, thank you for raising this law question. Bill C-31 defines status according to Canadian law, that is, whether or not I am an Indian. However, it only applies to me as a first generation woman. It does not apply to my son, because he would be second generation.

If Bill S-16 became law, who would define who is an Indian and who is not? Would that be an example of the conflict in law? Would my First Nation be able to say, "Yes, your son can be a member of our First Nation"?

**Mr. Cracower:** Again, without in any way wanting to be disrespectful, I cannot give you a legal opinion, but what I can say, as I said earlier, is that I feel the way the proposed legislation is formulated, there will be absolute discretion on the part of the First Nation to make a determination as to who its members should be.

**Senator St. Germain:** I would thank both the witnesses. I have a request. I do not happen to be a lawyer and I never wanted to be one. However, I do have a genuine interest in Aboriginal affairs, because I qualify under section 35 as a Métis. I look at the plight of our Aboriginal peoples and I do not see progress moving quickly enough, especially in the area of education.

Everything I have read, and everything I have been told leads me to believe that, when our Aboriginal peoples can control their own destiny, establish their own jurisdiction, then things will happen much more quickly. The quality of education improves and everything improves quickly. This is the objective. I think Ms. McPhee pointed that out quite clearly and I am encouraged by that.

If both of your departments have detailed analyses of the bill, could they be made available to the committee? This legislation was never thought of as being perfect when it was drafted. In your area, I am sure there is not a piece of legislation in the world that cannot be challenged legally. If we allow legal challenges to inhibit the process from going forward, we could be here for 100 years.

With this bill, we have tried to mirror existing self-governing legislation from Sechelt through the whole process. I am sure if you examined the Nisga'a legislation or any others, you would find things that you could possibly challenge. As has been pointed out, some of these were negotiated with the provinces, but Westbank was not.

You did mention in your presentation that the general public must be consulted. Is that an addition?

soulevé certaines questions, mais il n'est pas impossible de trouver une telle liste. Voilà le type de choses que cette initiative cherche à définir.

**Le sénateur Léger :** Nous devrions réduire le nombre de lois. Les lois deviennent compliquées et ce n'est pas le but que l'on recherche quand on fait des lois. C'est le contraire.

**Le sénateur Dyck :** Monsieur Cracower, merci d'avoir soulevé cette question de droit. Le projet de loi C-31 définit le statut en vertu de la loi canadienne en précisant si oui ou non je suis une Indienne. Cependant elle ne s'applique qu'à moi en tant que femme de la première génération. Elle ne s'applique pas à mon fils, parce qu'il appartient à la deuxième génération.

Si le projet de loi S-16 est adopté, qui décidera de l'attribution du statut d'Indien? Est-ce que cela serait un exemple du conflit des lois? Est-ce que ma Première nation pourrait dire : « Oui, votre fils peut être membre de notre Première nation »?

**M. Cracower :** Là encore, en tout respect, je ne peux pas vous donner d'avis juridique, mais ce que je peux dire, comme un peu plus tôt, c'est que d'après moi, selon la formulation du projet de loi, la Première nation aura le pouvoir absolu de déterminer quels devraient être ses membres.

**Le sénateur St. Germain :** J'aimerais remercier les deux témoins. J'ai une demande à formuler. Je ne suis pas avocat et je n'ai jamais voulu le devenir. Cependant, je m'intéresse vraiment aux affaires autochtones, puisqu'en vertu de l'article 34, je suis considéré comme un Métis. Quand je me penche sur le sort de nos peuples autochtones, je trouve que les progrès ne sont pas assez rapides, surtout dans le domaine de l'éducation.

Tout ce que j'ai lu et tous les points de vue que j'ai entendus me portent à croire que les choses avanceront beaucoup plus rapidement dès que nos peuples autochtones seront en mesure de contrôler leur propre destin et d'établir leurs propres compétences. La qualité de l'éducation s'améliorera et tout s'améliorera rapidement. Voilà l'objectif. Je crois que Mme McPhee l'a indiqué clairement et cela m'encourage beaucoup.

Si vos deux ministères ont effectué des analyses détaillées du projet de loi, pourraient-ils les mettre à la disposition du comité? Au moment de son élaboration, cette loi n'a jamais été considérée comme parfaite. Dans votre secteur, je suis certain qu'il n'existe aucune loi dans le monde qui soit à l'abri de toute contestation judiciaire. Si nous ralentissons le processus par crainte des contestations judiciaires, nous serons encore ici dans 100 ans.

Avec ce projet de loi, nous nous sommes efforcés de suivre constamment le modèle de la loi existante sur l'autonomie gouvernementale de la nation Sechelt. Je suis sûr que certains détails de la loi sur la nation Nisga'a et d'autres lois pourraient également donner lieu à des contestations. Comme on l'a signalé, certaines de ces lois ont été négociées avec les provinces, mais ça n'a pas été le cas pour la loi concernant la Première nation de Westbank.

Vous avez mentionné dans votre exposé qu'il faut consulter le grand public. Est-ce que c'est nouveau?

A detailed analysis of your evaluation of the bill could assist us to improve the bill and possibly make it so that it is acceptable to Justice and to DIAND.

We could get into a litany of details. However, my view is that, if our Aboriginal peoples have an inherent right to self-government, they should be able to govern themselves. If we do not give them that right, how will they ever dig their way out of the morass that we have created as a result of reserves, residential schools, and so on.

I am not faulting anybody. We are all responsible. We are all part of the problem. We should all be part of the solution as well. I do not see myself in confrontation with you people. We changed this bill dramatically because we knew of the concerns regarding Bill C-31, specifically, the membership and the matrimonial problems. We deal with this every day. I have been dealing with the matrimonial situation in British Columbia for the region that I represent. Particular situations come to light continually and we try to deal with those.

I have some friends in the Crow Nation and others in the United States who have progressed in some areas further than we have done. In other areas they have not done as well as we have in Canada.

We will hear witnesses on the matrimonial issue, which I am sure is first and foremost in the minds of our members, as well as on the membership issue.

Hopefully, we will proceed in a positive manner. My concern is not about who introduced the bill, it is about how we can improve the plight of our Aboriginal peoples. We can hear from lawyers and experts, but if we do not have the will to go forward, we will surely stand still or go backwards. Could you provide your analyses?

**The Chairman:** Is that possible?

**Mr. Cracower:** I am not sure if my colleague has prepared a comprehensive analysis. With regards to Justice, certainly we have not prepared a critical analysis. I certainly have addressed this bill as I attempted to reflect on it this morning.

However, I would be willing to meet with your counsel and to go over the bill generally because I do not have any written legal analyses.

**Senator St. Germain:** You have not written a detailed analysis.

**Mr. Cracower:** No.

**Senator St. Germain:** Have you, Ms. McPhee?

**Ms. McPhee:** In the presentation, we outlined our broad concerns, and that is what we have. We have nothing beyond that.

L'analyse détaillée que vous avez faite du projet de loi pourrait nous aider à améliorer le texte afin de le rendre acceptable pour le ministère de la Justice et pour le MAINC.

Nous pourrions entrer dans toute une kyrielle de détails. Pour ma part, j'estime que si nos peuples autochtones ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ils devraient pouvoir se gouverner eux-mêmes. Si nous ne leur accordons pas ce droit, comment pourront-ils sortir du bourbier que nous avons créé avec les réserves, les pensionnats, etc.

Je ne jette la pierre à personne. Nous avons tous notre part de responsabilité. Nous sommes tous une partie du problème. Nous devrions tous être une partie de la solution. Je ne vois aucune confrontation entre moi et vous. Nous avons considérablement modifié ce projet de loi parce que nous avions connaissance des préoccupations concernant le projet de loi C-31 concernant en particulier le statut de membre et la question des biens matrimoniaux. Ce sont des questions auxquelles nous sommes confrontés quotidiennement. Je me suis penché sur la question des biens matrimoniaux en Colombie-Britannique, dans la région que je représente. Des situations particulières se présentent continuellement et nous essayons d'y répondre.

J'ai des amis qui appartiennent à la nation Crow et à d'autres nations aux États-Unis qui ont fait plus de progrès que nous dans certains domaines. Dans d'autres domaines, par contre, ils sont moins avancés que nous au Canada.

Nous entendrons des témoignages au sujet des biens matrimoniaux, question qui est, j'en suis certain, au premier plan des préoccupations de nos membres, tout comme la question du statut de membre.

J'espère que nous procéderons de manière positive. Je m'inquiète moins de savoir qui présentera le projet de loi que de la façon dont nous pouvons améliorer le sort de nos peuples autochtones. Nous pouvons écouter le point de vue des avocats et des spécialistes, mais si nous n'avons pas la volonté de progresser, nous ferons du surplace ou nous régresserons. Pouvez-vous nous fournir vos analyses?

**Le président :** Est-ce possible?

**M. Cracower :** Je ne sais pas si ma collègue a préparé une analyse complète. Du côté du ministère de la Justice, nous n'avons pas préparé une analyse critique. Par contre, j'ai examiné le projet de loi pour pouvoir vous en parler ce matin.

Cependant, je serais prêt à rencontrer votre conseiller juridique afin d'examiner le projet de loi de manière générale, parce que je ne dispose pas d'une analyse juridique écrite.

**Le sénateur St. Germain :** Vous n'avez pas rédigé une analyse par écrit.

**M. Cracower :** Non.

**Le sénateur St. Germain :** Et vous, madame McPhee?

**Mme McPhee :** Dans notre exposé, nous avons fait état de nos préoccupations générales et c'est tout ce que nous avons. Nous ne sommes pas allés plus loin.



**The Chairman:** Self-government-type legislation has been attempted by the government in Bill C-7. It is an attempt to have accountability to the band membership. There is emphasis and concern that First Nations in our country adopt the accountability standards that have been developed in our country. There is a provision where the Auditor General would have a say as to whether it meets some Canadian test. That seems to be a bit extreme, that is, the Auditor General considering Constitutional issues. Is that within the mandate of the Auditor General? It would seem to be an unusual role for an Auditor General.

Would you be able to provide our committee with a comparison?

Bill C-7 was the federal government's attempt at providing legislation such as this to deal with self-government and accountability provisions for First Nations in our country. In a sense, that is the federal government's standard or understanding of what should be contained in a bill such as this. Would you be willing to provide an analysis or comparison between what the federal government's position is and compare it with this? If you wish, you can add the Tlicho, the Westbank and the Nisga'a self-government arrangements.

Would it be possible to provide us with that kind of analysis and comparison which I believe would substantially help our committee?

**Ms. McPhee:** We could do a comparison of that nature.

**The Chairman:** We look forward to receiving that so we can refer to it as we continue our study of this bill.

**Senator St. Germain:** With regard to the Auditor General, what we are seeking is accountability. We were trying to err on the side of safety by mentioning the Auditor General. Hopefully you will comment on that as well.

**The Chairman:** I would thank you for your attendance and the information you provided to us.

I would to remind members that we have a committee meeting tomorrow evening dealing with our special study, and we have invited the Auditor General to attend.

The committee adjourned.

---

OTTAWA, Wednesday, May 4, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:20 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

**Le président :** Avec le projet de loi C-7, le gouvernement a présenté un essai de loi sur l'autonomie gouvernementale. C'est une tentative d'appliquer l'obligation de rendre compte aux membres des bandes. On insiste dans notre pays pour que les Premières nations adoptent les normes en matière d'obligation de rendre compte qui ont été élaborées dans notre pays. Selon une des dispositions, le vérificateur général pourrait contrôler la conformité au critère canadien. Cela paraît légèrement exagéré de confier au vérificateur général le soin d'examiner les questions constitutionnelles. Est-ce que de telles questions relèvent du mandat du vérificateur général? Ce serait un rôle inhabituel pour un vérificateur général.

Pourriez-vous fournir une comparaison à notre comité?

Avec le projet de loi C-7, le gouvernement fédéral a tenté de présenter une législation semblable à celle-ci pour adopter des dispositions en matière d'autonomie gouvernementale et d'obligation de rendre compte pour les Premières nations de notre pays. Dans un sens, c'est la norme du gouvernement fédéral ou ce que, selon lui, devrait contenir un projet de loi. Accepteriez-vous de présenter une analyse ou une comparaison avec la position du gouvernement fédéral? Si vous le souhaitez, vous pouvez ajouter les ententes d'autonomie gouvernementale signées avec les nations Tlicho, Westbank et Nisga'a.

Pourriez-vous nous fournir ce type d'analyse et de comparaison qui serait, je crois, très utile à notre comité?

**Mme McPhee :** Nous pourrions faire une comparaison de ce type.

**Le président :** Nous lirons votre document avec intérêt et nous nous y reporterons lorsque nous poursuivrons notre examen de ce projet de loi.

**Le sénateur St. Germain :** Pour ce qui est du vérificateur général, ce que nous recherchons, c'est l'obligation de rendre compte. En mentionnant le vérificateur général, nous avons fait un excès de précaution. Nous espérons que vous présenterez également vos commentaires à ce sujet.

**Le président :** Je tiens à vous remercier d'être venus pour nous éclairer par vos témoignages.

Je rappelle aux membres du comité que nous avons une réunion demain soir portant sur notre étude spéciale et nous avons invité le vérificateur général à y prendre part.

La séance est levée.

---

OTTAWA, le mercredi 4 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 20 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[English]

**The Chairman:** I call the meeting to order and welcome all senators, including three senators not usually here: Senator Johnson, a former member of the committee, and Senator Ruth and Senator Tardif.

The committee is continuing its examination on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. A number of witnesses have appeared before the committee here and in our travels to the Northwest Territories. Additional trips are planned to Alberta and British Columbia this spring.

We are honoured to have with us this evening Ms. Sheila Fraser, Auditor General of Canada, and Mr. Jerome Berthelette and Mr. Jeff Greenberg, principals in her office. Ms. Fraser, please proceed.

**Ms. Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** Thank you for inviting me to make a presentation for your study of the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. With me are Mr. Berthelette and Mr. Greenberg, the principals responsible for three chapters that relate to the issue of economic development of First Nations communities, institutional arrangements, tabled in our November 2003 report; development of non-renewable resources in the Northwest Territories, tabled in our April 2005 report; and transferring federal responsibilities to the North, tabled in our November 2003 report.

The first chapter on economic development is focused on First Nations south of the 60th parallel and the other two on the First Nations north of the 60th and, consequently, on the North in general. I would like to provide a little background on my interest in Aboriginal issues and the methodology we use to incorporate the First Nations and Aboriginal prospectus in our work.

Aboriginal issues are one of my five areas of focus for my term as Auditor General. This means that we will place an emphasis on this area and look for measurable change over time. That being said, I recognize that the issues are many and complex, and that the solutions are seldom simple.

While I am not an auditor of First Nations, I believe that their perspective is vital to our work and we engage them in several ways. I receive guidance from panels of advisers on First Nations and Inuit issues and from separate advisory committees established for each chapter. The majority of participants are representatives of the First Nations and Aboriginal communities with a wealth of experience. This guidance has enabled me to

[Traduction]

**Le président :** Je déclare la séance ouverte et je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs, y compris aux trois qui ne siègent pas habituellement avec nous : la sénatrice Johnson, ainsi que la sénatrice Ruth et la sénatrice Tardif.

Le comité poursuit son examen de la participation des collectivités et des entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. Nous avons entendu un certain nombre de témoins ici, et lors de nos déplacements jusque dans les Territoires du Nord-Ouest. D'autres voyages sont d'ailleurs prévus en Alberta et en Colombie-Britannique, ce printemps.

Ce soir, nous avons l'honneur d'accueillir Mme Sheila Fraser, la vérificatrice générale du Canada, ainsi que M. Jerome Berthelette et M. Jeff Greenberg, directeurs principaux de son bureau. Madame Fraser, je vous en prie.

**Mme Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada :** Je vous remercie de m'avoir invitée à faire une présentation dans le cadre de l'étude que vous menez sur la participation des collectivités et des entreprises autochtones au développement économique au Canada. Je suis accompagnée de M. Berthelette et de M. Greenberg, les directeurs principaux responsables de trois chapitres sur cette question. Ces chapitres s'intitulent : « Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels », publié dans notre rapport de novembre 2003; « Le développement des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest », publié dans notre rapport d'avril 2005; ainsi que « Le transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », publié dans notre rapport de novembre 2003.

Le premier chapitre, qui traite du développement économique, est axé sur les Premières nations au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. Les deux autres mettent l'accent sur des activités au nord du 60<sup>e</sup> parallèle et portent donc sur le Nord en général. Avant de décrire les travaux que nous avons effectués en vue de rédiger ces trois chapitres, j'aimerais mettre brièvement en contexte mon intérêt pour les questions autochtones et les méthodes que nous utilisons pour intégrer le point de vue des Premières nations et des Autochtones dans nos travaux.

Les questions autochtones constituent l'un des cinq secteurs d'intérêt sur lesquels j'ai décidé de me concentrer pour la durée de mes fonctions de vérificatrice générale. Ainsi, nous accordons une attention particulière à ce secteur et nous vérifions si des changements mesurables ont été apportés avec le temps. Bien sûr, je reconnais que les problèmes sont nombreux et complexes et que les solutions sont rarement simples.

Même si je n'assure pas la vérification des Premières nations, je pense que leur point de vue est essentiel à nos travaux, et nous utilisons divers moyens pour leur permettre de s'exprimer. Des groupes de conseillers me donnent leur avis sur les questions qui touchent les Premières nations et les Inuits, et nous établissons des comités consultatifs pour chaque chapitre. La majorité des participants sont des représentants des Premières nations et des

engage in discussions with First Nations and Aboriginal leaders at a strategic level on the broader issues and, more specifically, on an issue-by-issue basis.

In addition, our methodology includes visiting the communities to learn firsthand about the issues they face. This community input helps to ensure that the findings are based on the communities' experiences.

*[Translation]*

Mr. Chairman, I will speak to the issues concerning economic development that I reported on in the chapter on institutional arrangements in three parts: what the First Nations told us; our findings; and our recommendations.

For the institutional study, we visited thirteen First Nations and four Tribal Councils or governments in five provinces. These First Nations are generally considered to be well governed and proactive about their economic development.

Their experiences helped to identify good practices but perhaps more importantly the barriers to economic development that First Nations across Canada face.

First Nations told us that they face many barriers to economic development. Among these are restricted access to natural resources, difficulty accessing capital, and complex federal programming and resource management processes.

They told us that these barriers increase the cost of doing business and impede their economic development. Consequently, First Nations have developed institutional arrangements to overcome these barriers. These arrangements take a number of different forms, such as development corporations, joint ventures, tribunals, economic development committees, and economic development policies.

They can also have different goals. For instance, they promote openness and transparency at the community level, help resolve disputes, and set clear rules for development and governance.

We made two general findings. First, the federal government's Aboriginal support programs had increased in number and complexity since 1989, resulting in administrative burdens for First Nations and federal agencies, and increased risks of inconsistent treatment and lost opportunities.

collectivités autochtones qui possèdent une vaste expérience. J'ai constaté que, grâce à ces conseils, je peux discuter avec les dirigeants des Premières nations et les chefs autochtones autant de grands enjeux stratégiques que de questions pointues.

De plus, notre méthodologie comprend des visites dans les collectivités pour connaître directement les enjeux qu'elles doivent affronter. Ces informations provenant des collectivités nous aident à fonder nos constatations sur leurs expériences.

*[Français]*

Monsieur le président, je diviserai en trois parties mon propos sur des questions de développement économique dont j'ai parlé dans le chapitre sur les mécanismes institutionnels. Je résumerai ce que les Premières nations nous ont dit, ce que nous nous avons constaté et ce que nous nous avons recommandé.

Pour notre étude des institutions, nous nous sommes rendus chez 13 Premières nations et quatre conseils tribaux ou gouvernements dans cinq provinces. Règle générale, ces Premières nations sont considérées comme étant bien régies et capables de prendre les devants lorsqu'il est question de leur développement économique.

Leurs expériences nous ont aidés à cerner les bonnes pratiques. Et ce qui est peut-être plus important encore, à connaître les obstacles au développement économique des Premières nations de l'ensemble du Canada.

Les Premières nations nous ont dit qu'elles comptent de nombreux obstacles à leur développement économique. Il y a notamment l'accès restreint aux ressources naturelles et aux capitaux, la complexité des programmes fédéraux et les mécanismes de gestion des ressources.

Selon les Premières nations, ces obstacles augmentent le coût de leurs activités et nuisent à leur développement économique : En conséquence, les Premières nations ont établi des mécanismes institutionnels pour surmonter ces obstacles. Ces mécanismes prennent différentes formes. Il peut s'agir de sociétés de développement, de co-entreprises, de tribunaux, de comités de développement économique et de politiques de développement économique.

Ces mécanismes ne visent pas tous le même objectif. Par exemple, certains favorisent l'ouverture et la transparence au sein de la collectivité, certains aident à résoudre des différends et d'autres établissent des règles claires pour le développement et la gouvernance.

Nous avons fait deux constatations générales. Premièrement, depuis 1989 il y a eu croissance du nombre et de la complexité des programmes mis sur pied par le gouvernement fédéral pour venir en aide aux Autochtones. Le fardeau administratif des Premières nations et les organismes fédéraux s'en trouvent accrus et le risque de traitement non uniforme et les occasions manquées augmentent.



Second, the federal support for institutional development was not yet sufficient to help First Nations overcome the barriers and take control of their economic development. This includes gaps in the support for institutional arrangements and a lack of strategic coordination among the federal agencies.

[English]

We recommended that the federal agencies consolidate their administrative requirements in reporting; improve the adaptability of their business support programs for First Nations so they can respond to large and multi-purpose projects; support First Nations in identifying, planning and implementing institutional arrangements that are appropriate to their economic development circumstances; and support economic development programs that are focused on outcomes and are relevant to the needs of First Nations.

Mr. Chairman, the First Nations that we visited were compelling examples of how effective institutional development supports effective economic development. In the other two chapters that focused on the North, we found that institutions were important as well.

In the chapter dealing with non-renewable resource development in the Northwest Territories, we examined how Indian and Northern Affairs Canada were managing their responsibilities under the Mackenzie Valley Resource Management Act. That act created a series of boards to deal with applications for non-renewable resource development in the Mackenzie Valley by regulating the use of land and water and by protecting the environment.

Those boards were to be co-managed by the federal government, territorial government and the Aboriginal communities with land claims. Non-renewable resources offer enormous potential for economic development in the Northwest Territories. Yet we found that the investment climate for this development is uncertain, in part because the department has not adequately managed its role in the process that considers development projects. This includes, for example, providing appropriate guidance to the co-management boards that are critical to this development. We made recommendations in a number of areas, including consulting with these boards and the Aboriginal people of the Northwest Territories to ensure that there is a clear understanding of the roles and responsibilities of the boards and their accountability. We are happy to say that the

Deuxièmement, l'aide fédérale au développement institutionnel n'était pas encore suffisante pour aider les Premières nations à surmonter des obstacles et à prendre en main leur développement économique. Nous avons fait état des lacunes de l'aide destinée aux mécanismes institutionnels et du manque de coordination stratégique entre les organismes fédéraux.

[Traduction]

Nous avons recommandé que les organismes fédéraux regroupent leurs exigences administratives et l'information exigée et qu'ils élargissent l'application de leurs programmes d'aide aux entreprises des Premières nations afin que ces programmes puissent convenir aux projets importants qui visent des objectifs multiples. Nous avons également recommandé que ces organismes appuient les Premières nations dans la définition, la planification et la mise en œuvre de mécanismes institutionnels correspondant à la situation des Premières nations en ce qui concerne leur développement économique. De plus, ils devraient soutenir des programmes de développement économique qui sont axés sur les résultats et qui répondent aux besoins des Premières nations.

Monsieur le président, chez les Premières nations qui ont reçu notre visite, nous avons eu des exemples très convaincants de ce que peuvent faire des mécanismes institutionnels appropriés pour favoriser un développement efficace. Dans les deux chapitres portant sur le Nord, nous avons aussi fait état de l'importance des institutions.

Au cours de la vérification décrite dans le chapitre portant sur la mise en valeur des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons examiné comment Affaires indiennes et du Nord Canada s'acquittait des responsabilités que le Ministère doit assumer en vertu de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie. Cette loi a créé un certain nombre d'offices chargés de traiter les projets de mise en valeur des ressources non renouvelables dans la vallée du Mackenzie en réglementant l'utilisation des terres et des eaux et en protégeant l'environnement.

Ces offices devaient être administrés, selon un régime de cogestion, par le gouvernement fédéral, le gouvernement territorial et les collectivités autochtones ayant des revendications territoriales. Les ressources non renouvelables offrent un immense potentiel de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest. Par contre, nous avons constaté que l'incertitude planait quant au climat d'investissement entourant ce développement. Cette incertitude vient en partie du fait que le ministère ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités à l'égard du mécanisme d'examen des projets de développement. Par exemple, le ministère aurait dû fournir des directives appropriées aux offices de cogestion puisqu'ils sont indispensables à ce développement. Nous avons fait des recommandations dans un certain nombre de domaines, comme

department agreed with our findings and recommendations and provided a timetable for how it will proceed to implement them.

Mr. Chairman, before I conclude, I would like to bring to the committee's attention the chapter that we did in November 2003 on transferring federal responsibilities to the North. That chapter dealt with implementing land claim agreements. While our focus was on implementing two land claim agreements, with the Gwich'in in the Northwest Territories and the Inuit in Nunavut, the issue of settling and implementing land claims is relevant not only to the North but also to British Columbia, parts of Quebec and Labrador.

*[Translation]*

Land claims agreements are about clarifying the rights of Aboriginal groups to lands and resources in a way that contributes to their economic growth and self-sufficiency, an issue this committee wishes to consider. One of the key issues that a land claim enables the beneficiaries and the government to resolve is land use plans. Without agreements on the use of land, uncertainty can develop, which makes development all that more uncertain.

When we did that audit, we discovered that there was a fundamental difference of opinion between us and the department on what the Government of Canada viewed as its responsibilities in implementing the claims. For example, the department seems more focussed on fulfilling the letter, rather than the spirit, of the agreements.

Today, however, it appears that the objectives of the claims are important for the Department, and we have noted some progress in that direction.

*[English]*

Mr. Chairman, I have raised these three chapters because they all have a common thread. If Aboriginal economic development is to be sustainable, there is a need for institutions that work. That requires the government to work in the background, helping Aboriginal communities establish the institutions and develop them in a sustainable way.

Mr. Chairman, that concludes my opening statement. My colleagues and I would be pleased to answer any questions your committee may have.

de consulter ces offices et les peuples autochtones des Territoires du Nord-Ouest pour faire en sorte que tous comprennent bien le rôle, les responsabilités et l'obligation de rendre compte des offices. Nous sommes heureux d'indiquer que le Ministère était d'accord avec nos constatations et recommandations et qu'il a préparé un calendrier décrivant les mesures qu'il prendra pour les mettre en oeuvre.

Monsieur le président, avant de terminer, j'aimerais attirer l'attention du Comité sur le chapitre que nous avons publié en novembre 2003 relativement au transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord. Ce chapitre portait sur la mise en œuvre des ententes en matière de revendications territoriales. Nous avons concentré nos travaux sur deux ententes, soit l'entente avec les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest et celle avec les Inuits du Nunavut. Cependant, le règlement et la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales sont pertinents non seulement pour le Nord, mais aussi pour la Colombie-Britannique, certaines régions du Québec et le Labrador.

*[Français]*

Les ententes sur les revendications territoriales visent à clarifier les droits des groupes autochtones sur les terres et les ressources en vue de faciliter la croissance économique et l'autosuffisance de ces groupes. Il s'agit là d'un enjeu dont le comité souhaite tenir compte. L'utilisation des terres est l'un des grands enjeux que les ententes sur les revendications territoriales permettent aux bénéficiaires et au gouvernement de régler. Sans entente sur l'utilisation des terres, l'incertitude peut s'installer et ralentir le développement.

Lorsque nous avons effectué cette vérification, nous avons découvert une divergence d'opinion fondamentale entre le ministère et mon bureau quant aux responsabilités que le gouvernement du Canada estimait avoir dans la mise en œuvre des revendications. Par exemple, le ministère semble plus préoccupé d'appliquer les ententes à la lettre que de se concentrer sur l'esprit de ces ententes.

Aujourd'hui, les objectifs des revendications semblent toutefois importants pour le ministère et nous avons constaté certains progrès dans cette direction.

*[Traduction]*

Monsieur le président, j'ai parlé de ces trois chapitres parce qu'ils ont un point commun : le développement économique des Autochtones ne peut être durable sans des institutions solides. Pour cela, le gouvernement doit travailler en arrière-plan, c'est-à-dire qu'il lui faut aider les collectivités autochtones à mettre sur pied des institutions et à les développer de manière durable.

Monsieur le président, je termine ainsi ma déclaration. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

[Translation]

**Senator Léger:** Will it take 150 years to understand the difference between the letter and the spirit? Oftentimes, the only way to create is to understand the spirit of the text. According to your presentation, this is a problem. The institution applies the agreement to the letter. It is very difficult, if not impossible, to grasp the spirit of things. And I believe that, according to your presentation, this is critical to Aboriginals. How can the spirit of the agreements be changed?

**Ms. Fraser:** When we did our audit on the agreements and the spirit of the agreements, we noted an example. In one of the agreements, one of the objectives was to increase Aboriginal employment in a given sector. Objectives were determined over a certain number of years. In the agreement, it was indicated that measures needed to be taken to meet the objectives. For example, a meeting was to be held annually. During the audit, we asked how close they were to meeting the objectives? What was the rate of Aboriginal participation in labour? What was the progress? Did their actions need changes? The department even indicated in its written answer that this was not part of their responsibilities, that they were required to hold a meeting, and they held the meeting. Of course, we disagreed with the department's approach. It was said that the objectives needed to be looked at, and that the specific measures were only possible measures to meet the objective. It was necessary to determine during the process whether things were all right or needed to be changed. I must say that we had excellent discussions with the minister. According to me, the current minister disagrees with the position that was adopted when the report was submitted. He even pointed out to the department that they had a responsibility in meeting the objective.

Leadership on the part of the department and senior officials is required for attitudes to change and people to clearly understand that the target is the objective, not the specific measures.

**Senator Léger:** I often arrive at the conclusion that we associate ministers with political will. This minister has many deputy ministers and a whole team behind him. The machine's mentality has time to change.

**Ms. Fraser:** I attended a Committee on Public Accounts at the other place where Aboriginal education programs on reserves were discussed, and the question as to how many deputy ministers they had since the report was published in 2000 was asked. In four years, there were four deputy ministers. I would say that deputy ministers seem to change faster than ministers.

A question needs to be asked: How can there be continuity in the programs, in the visions, when senior officials change so quickly?

[Français]

**Le sénateur Léger :** Faudra-il 150 ans pour comprendre la différence entre la lettre et l'esprit? Souvent, la seule façon de créer, c'est de comprendre l'esprit du texte. Si je comprends bien votre présentation, c'est un problème. L'institution applique l'entente à la lettre. Il y a beaucoup de difficultés, sinon l'impossibilité, de saisir l'esprit de quelque chose. Et je crois que chez les Autochtones, d'après votre présentation, c'est crucial. Comment arriver à changer l'esprit des ententes?

**Mme Fraser :** Lorsque nous avons effectué notre vérification sur les ententes et l'esprit des ententes, nous avons noté un exemple. Dans une des ententes, un des objectifs était d'augmenter le nombre d'Autochtones à l'emploi dans un secteur donné. Des objectifs ont été fixés sur un certain nombre d'années. Dans l'entente, il était indiqué que pour y arriver, des mesures devaient être prises. Par exemple, on devait tenir une réunion annuellement. Lors de la vérification, nous avons demandé où ils étaient rendus dans l'atteinte des objectifs? Quel était le taux de participation des Autochtones dans la main d'œuvre? Quel était le progrès? Fallait-il modifier leurs actions? Le ministère a même indiqué dans sa réponse écrite que cela ne faisait pas partie de leur responsabilité, qu'ils avaient l'obligation de tenir une réunion et ils ont tenue la réunion. Nous n'étions évidemment pas d'accord avec l'approche du ministère. On a dit qu'il fallait voir les objectifs et que les mesures précises n'étaient que des mesures possibles pour atteindre l'objectif. Il fallait évaluer en cours de route si cela fonctionnait bien ou si'il fallait faire des modifications. Je dois dire que nous avons eu d'excellentes discussions avec le ministre. D'après moi, le ministre actuel n'est pas d'accord avec la position prise au moment du dépôt du rapport. Il a même signalé au ministère qu'ils avaient une responsabilité dans l'atteinte de l'objectif.

Cela demande une direction du ministre et des hauts fonctionnaires afin que l'attitude change et que les gens comprennent bien que c'est l'objectif qui doit être visé et non pas des mesures spécifiques.

**Le sénateur Léger :** J'arrive souvent à la conclusion que nous associons aux ministres la volonté politique. Ce ministre a beaucoup de sous-ministres et toute une équipe derrière lui. On a le temps de changer la mentalité de la machine.

**Mme Fraser :** J'ai assisté à un Comité des comptes publics à l'autre endroit où on discutait des programmes d'éducation des Autochtones sur les réserves et la question a été posée de savoir combien de sous-ministres ils avaient depuis la publication du rapport, en 2000. En l'espace de quatre ans, il y a eu quatre sous-ministres. Je dirais que les sous-ministres changent peut-être plus rapidement que les ministres.

On doit se poser la question suivante : comment peut-on avoir une continuité dans les programmes, dans les visions, alors que les hauts fonctionnaires changent aussi rapidement?



[English]

**Senator Christensen:** I will speak in generalities and perhaps you can shed some light. I am from the North, the Yukon, where we have the umbrella final agreement and 14 First Nations that are able to take portions of that agreement and become independent First Nations in their own right.

Of the ones that have done that, some have been quite successful in developing economically and others have not. It is based very much on the First Nations' traditional backgrounds and history. Those in the southern part of the Yukon, who have had contact not just with European culture, but also, through trade, with other Aboriginal groups from the coast, have certainly been able to develop much faster and to make better economic decisions.

The majority of economic development undertakings, in whatever culture, do not succeed. There are not many successful entrepreneurs around. It is difficult. It is even more difficult in a culture in which the kind of entrepreneurship is totally different. First Nations have a different type of culture, where the total society is involved, as opposed to just one person going out there and doing his thing and becoming very successful, perhaps even at the expense of others.

I can see economic development happening through joint venturing, which has worked well, and through mentoring, helping people come along. Often, especially when there are land claims involving a large amount of money, many people are happy to tell them how to spend it. The mentoring and the joint venturing are not necessarily happening because there is another kind of entrepreneur in there. How do we overcome this, even if we have the best of federal programs to help?

The round tables might learn what is needed from the First Nations. It must come from the First Nations' side, as they see the best way to get government programs and access to capital and investment funding. It would have to be solved in those types of round-table discussions, where they indicate their cultural needs, which are different.

It is not the way we do it, but it is different and it achieves the same kind of results. Do you have any comments on that?

**Ms. Fraser:** What our study was trying to point out was the need for institutions in the broad sense to be able to support economic development and the need to build capacity. In many cases when you deal with First Nations or Aboriginal issues, there

[Traduction]

**Le sénateur Christensen :** Je vais vous faire part de certaines généralités, et peut-être pourrez-vous m'aider à y voir plus clair. Je suis originaire du Nord, plus précisément du Yukon, où nous sommes régis par l'Accord-cadre définitif et où 14 Premières nations peuvent se prévaloir de certaines parties de cet accord pour devenir des Premières nations indépendantes de leur plein droit.

Parmi celles ayant opté pour cette possibilité, certaines ont très bien réussi leur développement économique, et d'autres pas. Leur réussite dépend beaucoup de leurs antécédents traditionnels et de leur histoire en tant que Premières nations. Les peuples vivant dans le sud du Yukon, qui ont eu non seulement des contacts avec la culture européenne, mais aussi, grâce au commerce, avec d'autres groupes autochtones des zones côtières, ont réussi à se développer beaucoup plus rapidement et à prendre de meilleures décisions économiques.

La majorité des entreprises liées au développement économique, peu importe la culture, ne réussissent pas. Il n'y a pas beaucoup d'entrepreneurs prospères non plus. La situation est difficile. Elle est encore plus difficile dans une culture où le genre d'entrepreneuriat est totalement différent. Les Premières nations vivent au sein d'une culture d'un genre différent, où la totalité de la société est invitée à participer à la réussite du groupe, plutôt qu'une seule personne appelée à réussir, et parfois même au détriment des autres.

Je vois des exemples de développement économique reposant notamment sur la coentreprise, qui donne de bons résultats, de même que sur le mentorat, qui aide les gens dans leurs démarches. Il arrive souvent, et plus particulièrement lorsque les revendications territoriales se soldent par une arrivée massive d'argent dans une collectivité, que beaucoup soient trop heureux de suggérer à ses membres des moyens de le dépenser. Le mentorat et les entreprises en participation ne donnent pas toujours les résultats escomptés parce que nous ne retrouvons pas le même genre d'entrepreneurs dans ces collectivités. Comment pourrions-nous surmonter cet obstacle qui subsiste en dépit de l'existence des meilleurs programmes d'aide du gouvernement fédéral?

Les tables rondes pourraient être de bons moyens de s'instruire sur ce qui est nécessaire pour les Premières nations. Ce sont les Premières nations qui sont les mieux placées pour définir les programmes gouvernementaux ainsi que l'aide au financement des immobilisations et aux fonds d'investissement dont elles ont besoin. Les problèmes devraient être résolus dans ces tables rondes où elles feront connaître leurs besoins culturels, qui sont différents.

Ce n'est pas notre façon de faire, c'est différent, mais on arrive aux mêmes résultats. Qu'est-ce que vous en pensez?

**Mme Fraser :** Notre étude a tenté de démontrer qu'il incombait aux institutions, au sens large, de soutenir le développement économique et de mettre en valeur le potentiel. À bien des égards, lorsque l'on se penche sur les enjeux relatifs aux Premières nations

is a question of building capacity within those communities to be able to deal with some of these issues that, for many of them, are relatively new.

We saw in our study many communities that were extremely successful. We need to learn from them what works. Obviously it may not apply to all communities because, depending on what their resource base is and whatever, they may have to use different avenues. It is to learn from them how they made it work and why they were successful. I will make a couple of comments. First, it obviously comes back in every case to leadership, be it in an Aboriginal community or any community. The success comes down to the people who are leading it, in most cases. It is to use the talent that is there to help others. The federal government can certainly help by supporting those kinds of initiatives. What we saw here is way too many programs. It was too confusing and difficult to access the programs. We see, in many of the audits that we do in First Nations programming, that there are too many programs that are too confusing. There needs to be much more streamlining to make it simpler. That would relieve the burden on the communities as well. There are other challenges about access to resources, access to funding. Perhaps Mr. Berthelette may have more to add.

**Mr. Jerome Berthelette, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** I will pick up on the point about the capacity building. There are probably two areas the committee may wish to look at in terms of capacity building: First, at what the government does in terms of supporting capacity building, supporting institutional development. When you look at that, you may see that the government is very reactive in terms of building institutions. Many of the institutional arrangements that are being looked at right now have been proposed by the First Nations that have found themselves unable to proceed any further, given their institutional development. Thus, they end up pushing against the system. You see that with the oil and gas and First Nations in Alberta, the work that is going on around the changes in oil and gas regulations. You see that in the push-back of the land management act and First Nations wanting to take control of the land. The First Nations and the government need to sit down and start to develop these institutions more proactively. The First Nations need to be able to identify them more proactively and the government needs to help them out so the institutions are in place before the economic development happens and before the pressures that come with the economic development start to impact on the communities.

ou aux Autochtones, il faut envisager la mise en valeur du potentiel qui se trouve dans ces collectivités pour être en mesure de s'attaquer à certains de ces enjeux qui, pour bon nombre d'entre eux, sont relativement nouveaux.

Nous avons vu dans notre étude beaucoup de collectivités qui réussissaient extrêmement bien. Ce sont elles qui doivent nous apprendre le secret de leur réussite. Évidemment, il se peut qu'il ne s'applique pas à toutes les collectivités parce que, tout dépendant des ressources à leur disposition et d'autres facteurs, elles peuvent devoir emprunter d'autres avenues. Elles doivent nous apprendre comment elles ont procédé et pourquoi elles sont prospères. J'aimerais faire deux ou trois commentaires. Premièrement, on en revient toujours au leadership, qu'il s'agisse d'une collectivité autochtone ou de toute autre collectivité. Dans la plupart des cas, le succès revient toujours à ceux qui dirigent la collectivité. Il s'agit d'utiliser le talent présent pour le mettre au service des autres. Il est clair que le gouvernement fédéral peut apporter son aide en soutenant ce genre d'initiatives. Nous avons été à même de constater qu'il existait un trop grand éventail de programmes. Cette grande quantité de programmes sème la confusion et rend l'accès difficile. Nous ne pouvons que constater, lors des nombreuses vérifications que nous effectuons dans les programmes destinés aux Premières nations, que ces programmes sont trop nombreux et beaucoup trop compliqués. Il conviendrait de simplifier et de rationaliser ces programmes. Les collectivités verraient ainsi leur fardeau s'alléger. Nous avons aussi constaté d'autres difficultés ayant trait à l'accès aux ressources, ainsi qu'au financement. Peut-être que M. Berthelette pourrait vous en dire davantage sur le sujet.

**M. Jerome Berthelette, directeur principal, Bureau de la vérificateur général du Canada :** Je vais élaborer un peu sur la question de la mise en valeur du potentiel. Il y a probablement deux secteurs sur lesquels le Comité pourrait jeter un coup d'œil en ce qui a trait à la mise en valeur du potentiel : premièrement, sur ce que le gouvernement fait en termes de soutien à la mise en valeur du potentiel, à l'appui du développement institutionnel. À cet égard, on peut voir que le gouvernement a une attitude très passive pour ce qui est de mettre sur pied des institutions. En effet, bon nombre des mécanismes institutionnels qui sont à l'étude en ce moment ont été proposés par les Premières nations qui ont constaté leur incapacité d'aller plus loin, étant donné leur développement institutionnel. Ainsi, elles se retrouvent forcées d'exercer des pressions sur le système. On est à même de le constater, en Alberta, dans le dossier des hydrocarbures et des Premières nations, et des travaux qui s'effectuent concernant la modification de la réglementation entourant les hydrocarbures. On peut le voir dans le refoulement de la loi sur la gestion des terres et les Premières nations qui souhaitent prendre le contrôle de la gestion des terres. Il faut que les Premières nations et le gouvernement discutent ensemble des moyens à prendre pour mettre en œuvre ces institutions de manière plus proactive. Les Premières nations doivent être capables de les définir plus proactivement, et le gouvernement doit les aider à mettre les institutions en place avant que le développement économique ne puisse voir le jour et avant que les pressions du développement économique ne viennent exercer leur influence sur les collectivités.



It is easier to deal with economic development once the institutions are in place. You have a means to resolve disputes, structure relationships and work with other parties because the institutions provide the certainty that both sides need in order to define how they want to work together.

On the other side, you have private industry, and the committee, Mr. Chairman, may wish to consider talking to organizations that provide this type of support, CESO, for instance, the Canadian Executive Service Organization. These are retired executives who have done a significant amount of work in First Nations communities and Aboriginal communities in general. They may have a fair amount to offer the committee from what they have seen in terms of capacity development and what is needed in the community to prepare them to take on economic development successfully. There are probably other private sector people that you would want to talk to. You might want to talk to banks, for instance, and the Aboriginal economic development and capital corporations that are out there. They can talk about what they have seen in terms of capacity development and how they go about ensuring that their investments succeed.

These are the types of initiatives that I think would help First Nations and Aboriginal communities be better prepared to take on economic development projects, to work with private industry, to be more successful.

**Senator Christensen:** Funding is critical, but in my opinion, it is not the most critical part. Anybody can become successful economically if funding is always available. You want to establish something that will be sustainable and ongoing.

In your studies and reviews, did you see any non-traditional, unorthodox methods being used that we would not consider as the way to go, but that were very successful?

**Mr. Berthelette:** We visited with 13 First Nations when we conducted this study. I am trying to think if what we saw could be considered somewhat non-traditional or unorthodox.

**Senator Christensen:** I am talking legitimately.

**Mr. Berthelette:** I take it that way, senator.

We saw communities who were clearly committed to their economic development. They had clearly articulated a vision of what they wanted to accomplish. They separated the politics from the administration and from the business, and they went about ensuring that the politics were supportive of both the administration and the business.

They also focused on trying to sustain the business. When communities go into business, often there is considerable pressure to put the money that is being made into the social programs and the other community issues. We saw that these successful

Il est plus facile de faire face au développement économique une fois que les institutions sont en place. On dispose ainsi de mécanismes pour le règlement des différends, l'articulation des relations et les négociations avec les autres parties, parce que les institutions sont le gage de certitude dont les deux parties ont justement besoin pour définir la manière dont elles entendent travailler ensemble.

De l'autre côté, il y a l'industrie privée, et le comité, monsieur le président, voudra peut-être inviter des organisations qui dispensent ce genre d'appui, notamment le SACO, le Service d'assistance canadienne aux organismes. Cette organisation est formée de dirigeants à la retraite qui consacrent passablement de temps et d'énergie aux collectivités des Premières nations et des Autochtones en général. Je pense que le Comité ne pourrait que se féliciter de l'apport de ces gens en ce qui a trait à la mise en valeur du potentiel et à ce qui manque dans les collectivités pour qu'elles soient prêtes à faire face au développement économique avec succès. Il y a probablement d'autres représentants du secteur privé avec lesquels vous aimeriez vous entretenir. Par exemple, les banques et les sociétés autochtones responsables du développement économique et de l'investissement. Ces intervenants pourraient vous expliquer ce qu'ils ont constaté sur le plan de la mise en valeur du potentiel et comment ils font en sorte de faire fructifier leurs investissements.

C'est là le genre d'initiatives qui, à mon avis, pourrait aider les Premières nations et les collectivités autochtones à mieux se préparer à entreprendre des projets de développement économique, à collaborer avec le secteur privé et à remporter plus de succès dans leurs entreprises.

**Le sénateur Christensen :** Le financement est essentiel, mais à mon avis, il n'est pas l'élément le plus crucial. N'importe qui peut réussir financièrement, dans la mesure où il y a toujours du financement disponible. Il faudrait mettre sur pied des institutions à la fois durables et permanentes.

Dans le cadre de vos études et de vos examens, avez-vous eu l'occasion de voir à l'œuvre des méthodes non traditionnelles ou peu orthodoxes, mais qui ont donné de très bons résultats?

**M. Berthelette :** Nous avons visité 13 Premières nations dans le cadre de cette étude. Je réfléchis afin de vous dire si nous avons vu quoi que ce soit qui, à notre avis, pourrait être considéré comme non traditionnel ou peu orthodoxe.

**Le sénateur Christensen :** Je veux dire, en toute légitimité.

**M. Berthelette :** C'est bien ainsi que j'avais compris votre question, sénatrice.

Nous avons vu des collectivités clairement engagées sur la voie du développement économique. Elles avaient clairement articulé une vision de ce qu'elles voulaient accomplir. Elles établissaient la distinction entre la politique, l'administration et les affaires, et s'assuraient en outre que la politique était favorable à la fois à l'administration et aux affaires.

Elles s'efforçaient aussi de soutenir les entreprises. Lorsque les collectivités se lancent en affaires, il arrive souvent qu'elles subissent des pressions considérables les incitant à investir les profits réalisés dans les programmes sociaux et dans d'autres



businesses kept the money in the business to sustain it. There was no sharing of the profits until the business was successful. That was tied into their vision, which was they wanted to be economically successful.

They also set goals and measured their progress toward those goals. Essentially, we saw that in every community we visited. I cannot say that is unorthodox. Any successful business does it that way. I cannot really, senator, think of an unorthodox way in which they have done business. Mind you, I can say that they were also always committed to their community. They were always committed to their culture and to their spirituality, and they integrated that into what they were doing. The resource development, the manufacturing, whatever was going on, was always informed by and supported by their culture and spirituality.

While they were successful in what we would call Western terms, I think we also saw that they successfully integrated their economic development into their community life and their lifestyle.

**Senator Christensen:** The whole community was part of the development, but it was departmentalized and kept separate so there was not a significant amount of crossover and one was not leading at the other's expense.

**Mr. Berthelette:** It was integrated and supportive all the way around the circle, so to speak.

[Translation]

**Senator Tardif:** In one of your reports, you pointed to the uncertainty of the investment climate surrounding development, partly because the Department of Indian Affairs and Northern Development did not fully meet its responsibilities in reviewing development projects.

Could you specify in which situations projects were postponed or reduced because the Department of Indian Affairs and Northern Development did not fully meet its responsibilities?

**Ms. Fraser:** We did not mention any specific cases in the report itself. It was a little delicate, because councils in the North have regulation authority. If we did not want to question their decision, that is, mentioning cases, we might have led them to believe that we doubted their decision, and we didn't want to do that.

We certainly saw cases where there was no consistency in the decisions. For example, no standards are established for water quality. The standards can vary from one project to another, and

projets communautaires. Nous avons constaté que les entreprises prospères réinvestissaient les profits dans l'entreprise afin d'assurer sa survie. Il n'était pas question de participation aux bénéfices tant que l'entreprise n'était pas prospère. Cette décision était liée à leur vision qui consistait à rechercher la prospérité économique.

Elles se fixaient également des objectifs et mesuraient leur progression vers ces objectifs. Essentiellement, c'est ce que nous avons vu dans les collectivités que nous avons visitées. Je ne peux pas dire que c'est une pratique peu orthodoxe. C'est ce que ferait n'importe quelle entreprise prospère de toute façon. Franchement, sénatrice, je ne vois pas d'exemple de méthode peu orthodoxe que ces gens auraient pu utiliser dans le cadre de leurs activités économiques. Cependant, je vous assure que ces gens sont toujours engagés envers leur collectivité. Ils font toujours preuve d'un engagement à l'égard de leur culture et de leur spiritualité, et ils intègrent cet engagement dans leurs façons de faire. La mise en valeur des ressources, la fabrication, ou toute autre activité, étaient toujours animées et soutenues par leur culture et leur spiritualité.

Même si ces collectivités enregistraient ce que nous appellerions du succès en termes occidentaux, nous avons été à même de constater qu'elles intégraient harmonieusement leur développement économique à leur vie communautaire et à leur mode de vie.

**Le sénateur Christensen :** Autrement dit, toute la collectivité participait au développement, mais il était compartimenté et séparé de sorte qu'il n'y avait pas beaucoup de liaison croisée, et que l'un ne s'affectuait pas au détriment de l'autre aspect.

**M. Berthelette :** En fait, il était intégré et harmonisé avec le reste, pour ainsi dire.

[Français]

**Le sénateur Tardif :** Dans un de vos rapports, vous avez souligné l'incertitude du climat d'investissement entourant le développement, en partie parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités à l'égard du mécanisme d'examen des projets de développement.

Pouvez-vous spécifier dans quelles situations les projets ont dû être retardés ou être réduits parce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne s'est pas bien acquitté de ses responsabilités?

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas fait état de cas spécifiques dans le rapport comme tel. C'était un peu délicat, car les conseils du Nord ont l'autorité de réglementation. Si on ne voulait pas mettre en cause leur décision, c'est-à-dire d'avoir citer des cas, on aurait peut-être donné l'apparence qu'on doutait de la décision qu'ils ont prise et on ne voulait pas faire cela.

Il est certain que nous avons vu des cas où il n'y a pas eu uniformité dans les décisions. Prenons, par exemple, les normes pour la qualité de l'eau. Il n'y a pas de norme d'établie.

a project can even be approved and extended, and in the meantime the standard would change.

It is important for the companies carrying out development projects to be clear about the obligations they must meet. According to me, the minister has the authority to establish water quality standards. He should help councils to be more clear on certain rather ambiguous terms. The department accepted the recommendations, that is, they will work with the councils to get more consistency in the decisions. So it is about establishing a climate of certainty for meeting standards and obligations.

**Senator Tardif:** What would be the obstacles to meeting this objective, according to you?

**Ms. Fraser:** I think this is a planned decision on the part of the department. In the beginning, when the councils were established, the department's approach was not to interfere. They wanted to leave it up to the councils, to give them full power. This was a relationship between the federal government, Aboriginal groups, and the community. We suggested that the department play a more active role in supporting these councils, that they provide more training and help them clarify ambiguous legal terms. We also suggested to help them establish water quality standards and improve the accountability of the councils.

Councils say they are independent because they have a regulatory role. They should, indeed, be independent, at both the decisional and regulatory levels, but they should be accountable for their administration.

We believe the federal government should play a more active role and help them build these skills.

**Senator Tardif:** Would this be perceived as interference by the Aboriginal people?

**Ms. Fraser:** It depends on how it's done. I do not think so. They have already had one or two meetings with the councils. We are optimistic. We believe this could be done in an appropriate way if the federal government does not impose itself on the councils.

[English]

**The Chairman:** I am very glad that the Auditor General and her staff have been to the Northwest Territories. It is heartening to see people from Ottawa go north.

I think you would have seen a North that is completely different from the way it was 23 years ago. We have a long history of colonial administration from Ottawa. Through the course of the last few decades, we have struggled to achieve responsible government.

La norme peut varier de projet en projet et même un projet peut être approuvé et prolongé, et la norme peut avoir changée entre-temps.

Il est important pour les compagnies qui faisaient les projets de développement d'avoir de la clarté concernant les obligations qu'elles doivent rencontrer. Le ministre a, selon la loi, l'autorité d'établir les normes pour la qualité de l'eau. Il devrait aider les conseils à avoir plus de clarté sur certains termes qui sont plutôt ambigus. Le ministère a accepté les recommandations, c'est-à-dire qu'il travaillera avec les conseils pour tenter d'avoir plus d'uniformité dans les décisions. Il s'agit donc d'établir un climat de certitude concernant les normes et le respect des obligations.

**Le sénateur Tardif :** Quels seraient les obstacles à cet objectif d'après vous?

**Mme Fraser :** Je pense que c'est une décision voulue de la part du ministère. Au début, quand les conseils ont été établis, le ministère a pris l'approche de ne pas s'en mêler. Il voulait laisser l'autorité aux conseils, leur donner pleine autorité. Il s'agissait d'une relation entre le gouvernement fédéral, les groupes autochtones et la communauté. Nous avons suggéré que le ministère joue un rôle plus actif quant à l'appui à ces conseils, leur donne plus de formation et les aide à clarifier les termes de la loi qui sont ambigus. Nous avons suggéré aussi de les aider à établir les normes pour la qualité de l'eau et améliorer la reddition de comptes des conseils.

Les conseils se disent indépendants parce qu'ils ont un rôle réglementaire. Il est vrai qu'ils doivent avoir une indépendance, tant au niveau décisionnel, réglementaire, mais ils devraient être redevables pour leur administration.

On pense que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif et les appuyer à bâtir ces compétences.

**Le sénateur Tardif :** Cela serait-il perçu comme une interférence par les peuples autochtones?

**Mme Fraser :** Tout dépend de la façon dont c'est fait. Je pense que non. Ils ont déjà eu une ou deux réunions avec les conseils. On demeure donc optimiste. On pense que cela pourrait être fait de façon correcte si le gouvernement fédéral ne s'impose pas aux conseils.

[Traduction]

**Le président :** Je suis très heureux que la vérificatrice générale et son personnel se soient rendus dans les Territoires du Nord-Ouest. C'est toujours réconfortant de constater que les gens d'Ottawa prennent la peine de se rendre dans le Nord.

Je pense que vous avez dû voir que les choses avaient complètement changé dans le Nord par rapport à il y a 23 ans. Nous y avons un long passé d'administration coloniale de la part d'Ottawa. Durant les dernières décennies, nous avons déployé beaucoup d'efforts afin de nous doter d'un gouvernement responsable.

The North that you see today is quite different from what was in existence a number of years ago, when the federal government had a massive hand in every aspect of people's lives. We as Northerners have struggled to get away from the tight control of the federal government.

What you see is very positive. We have been fortunate in creating a society in the north that is very exciting, bubbly and active in many ways. Aboriginal people are involved, as are all people, in society, government and industry.

The boards that the Auditor General and her staff have studied are the result of land claims that have been settled in the North, beginning in 1980 with Inuvialuit, through the early 1980s with the Gwich'in and Sahtu and, more recently, the Dogrib people. These people are exercising control through the McKenzie Valley Resource Management Act and the boards that have been set up under it.

While on the one hand you may find some weaknesses in these boards, in coming north, are you attempting to adopt an Ottawa standard of what you think boards should be? Could you have been more sensitive to the advancements and the progress that people in the North have made in becoming involved with these boards?

We do not have people in the North with decades of experience on entities such as these boards. We have Aboriginal people who emerged from the bush or from the ice floes 20, 30 or 40 years ago and are becoming involved in the industrial age. I would like to think what you have seen is progress. Aboriginal people make up at least 50 per cent of some of these boards, and they are doing their best.

In looking at this situation from the viewpoint of Ottawa, did you overlook the fact that the North does things differently?

In our negotiations with the federal government in the past, we found that we could do better than they did. We could do things more efficiently, effectively and much more cheaply than the federal government.

If the government were to build a house in the North, they would spend \$200,000 or \$300,000. We in the North have always prided ourselves that as a government, and through the local housing association, we could do it for one third of that price. That has been our experience.

There are emerging people in the North who are lending their culture, attitudes, traditional skills and knowledge to the work they do on these boards. Did you overlook that reality and not

Le Nord que vous voyez aujourd'hui est entièrement différent de celui qui existait il y a des années, à l'époque où le gouvernement fédéral y avait la mainmise dans tous les aspects de l'existence de sa population. En tant qu'habitants du Nord, nous avons réussi à nous extirper de l'emprise du gouvernement fédéral.

Ce que l'on y voit est très positif. Nous avons eu la chance de créer dans le Nord une société très stimulante, foisonnante et active à bien des égards. Les peuples autochtones participent, comme tous les autres, à la société, au gouvernement et à l'industrie.

Les offices que la vérificatrice générale et ses collaborateurs ont examinés sont issus des accords de revendication territoriale conclus dans le Nord, depuis 1980 avec Inuvialuit, au début des années 1980 avec les Gwich'in et les Sahtu et, plus récemment, avec les Dogrib. Ces peuples autochtones exercent un contrôle à la mise en œuvre de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, et les offices ont été créés dans le sillage de cette loi.

Même s'il peut exister des lacunes dans ces offices, il reste qu'en vous rendant dans les régions nordiques, vous vous attendiez peut-être à juger l'efficacité de ces commissions en fonction des mêmes critères qu'à Ottawa? Est-ce que vous n'auriez pas pu vous montrer plus sensibles aux progrès et aux réalisations que les populations nordiques ont accomplis grâce à la participation à ces offices?

Dans le Nord, les personnes possédant des dizaines d'années d'expérience dans des offices de ce genre sont rares. On y trouve plutôt des Autochtones qui vivaient encore dans la forêt ou sur les banquises il y a 20, 30 ou 40 ans seulement, et qui se retrouvent soudain à l'ère industrielle. J'aimerais vous entendre dire que vous avez constaté des progrès. Les peuples autochtones comptent pour au moins 50 p. 100 des membres de ces offices, et ils font leur possible.

En examinant cette situation en adoptant le point de vue d'Ottawa, est-ce que vous n'avez pas perdu de vue justement que les choses se passent différemment dans le Nord?

Lors de nos négociations avec le gouvernement fédéral, dans le passé, nous avons constaté que nous pouvions obtenir de meilleurs résultats que le gouvernement. Nous pouvons faire les choses plus efficacement, avec plus d'efficacité et à meilleur coût que le gouvernement fédéral.

Si le gouvernement décide de construire une maison dans le Nord, il lui en coûte entre 200 000 \$ et 300 000 \$. Nous les gens du Nord, nous nous sommes toujours fait fort, en tant que gouvernement, et par l'entremise de l'association locale de logement, de réussir à le faire pour le tiers de ce montant. C'est l'expérience qui nous l'a enseigné.

Des peuples émergents des régions nordiques ont entrepris la transmission de leur culture, de leurs attitudes, de leurs compétences traditionnelles et de leur savoir dans le cadre du



given them enough credit? Are you insisting on a federal or southern standard that may not be appropriate, workable or desired?

I noticed one of the things you recommend is that chairmen of boards under the act meet and consult with the senior officials of the department.

In one respect, I do not know if the people of the North want to consult with federal officials here in Ottawa. Do you have any comment on that?

**Ms. Fraser:** I would hope that we have been sensitive to the North. As information, I am not sure if the committee is aware that we act as auditors for the legislative assemblies in each one of the territories. Certain members of my staff do spend a great deal of time in the North because we audit the governments as well as all the territorial corporations. We have, in a way, two roles — the auditors of the territories as well as of the responsibilities of Indian and Northern Affairs Canada in the North.

In this audit, we were looking at the responsibilities that are given to Indian and Northern Affairs Canada in the legislation, so the roles that we are talking about as being clearly in the law are the responsibility of the minister.

When we do our audits, we take great care to consult with the people involved, even though, obviously, we do not necessarily have a specific role vis-à-vis the boards. We did consult a great deal with the chairs of the boards, with the members of the boards and with the members of the community at large in an attempt to ensure that what we recommend will resonate with them and is not just the work of some auditor coming in and trying to propose something that is not realistic. The items that we have dealt with are those responsibilities that have been given to the minister in the act. The issue of the boards consulting with the department is in fact one of the complaints or concerns that the chairs raised with us.

While we can agree that each community in each area will have a different way of approaching things, these are very large, complex investment development projects that are going on in the North. Developers will all tell you, I think, that they want clarity around the conditions that they are being asked to meet. When there is no clarity, when they feel that standards will change arbitrarily and they are not quite sure why, it does not help the investment climate. That is not to say the standards have to be lowered or increased; it is just that they would like to see more clarity.

One responsibility the minister has under the act is to help establish these things. The department and the minister have taken a hands-off approach since the boards were created. We are

travail qu'ils effectuent au sein de ces offices. Avez-vous tenu compte de cette réalité et leur avez-vous accordé suffisamment de crédit? Est-ce que vous insistez sur des normes fédérales ou sudistes qui peut-être ne conviennent pas, ne sont pas applicables ou même souhaitables?

J'ai remarqué que, dans l'une de vos recommandations, vous insistiez pour que les présidents de ces offices créés en vertu de la loi se réunissent avec les hauts fonctionnaires du ministère et pour tenir des consultations.

Malgré tout le respect que je vous dois, je ne sais pas si les gens du Nord souhaitent réellement tenir des consultations avec les fonctionnaires du gouvernement fédéral, ici à Ottawa. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**Mme Fraser :** J'aime à penser que nous nous sommes montrés sensibles aux particularités du Nord. À titre d'information, je ne sais pas si le comité est au courant que nous agissons à titre de vérificateurs des assemblées législatives dans chacun des territoires. Certains de mes collaborateurs passent beaucoup de temps dans le Nord parce que nous effectuons tant la vérification des gouvernements que des sociétés territoriales. D'une certaine manière, nous assumons deux rôles — celui de vérificateur des Territoires, de même que des responsabilités du ministère des Affaires indiennes et du Nord dans les régions nordiques.

Dans le cadre de cette vérification, nous avons évalué les responsabilités imposées à Affaires indiennes et du Nord par la Loi, donc les rôles que nous décrivons comme ayant été clairement définis dans la Loi incombent au Ministre.

Lorsque nous procédons à nos vérifications, nous prenons grand soin de consulter les personnes concernées, même si, de toute évidence, nous ne jouons pas de rôle précis vis-à-vis les offices. Nous avons effectivement consulté un grand nombre de présidents de ces offices, de même que les membres des offices et des collectivités en général afin de nous assurer de faire des recommandations qui trouveront une résonance chez eux et qui ne seront pas simplement le fruit du travail d'un vérificateur qui propose quelque chose d'irréaliste. Les points que nous avons examinés sont en fin de compte les responsabilités que la Loi confère au Ministre. La question relative à la consultation du Ministère par les offices figure justement parmi les plaintes ou les sujets de préoccupation soulevés par les présidents de ces offices.

Même si nous approuvons l'idée que chaque collectivité de chaque région aura une approche différente des choses, il reste qu'il s'agit de projets de développement et d'investissement très complexes et de grande envergure pour le Nord. Je suis persuadée que tous les promoteurs vous diront qu'ils souhaitent que les conditions que l'on s'attend à ce qu'ils remplissent soient le plus claires possible. À défaut de clarté, et s'ils ont l'impression que ces normes risquent de changer arbitrairement et sans qu'ils sachent exactement pourquoi, il est évident que cela contribue à créer un climat d'incertitude pour l'investissement. Il ne s'agit pas d'abaisser ou d'élever les normes, mais plutôt de les préciser ou d'en faciliter la compréhension.

L'une des responsabilités imposées au Ministre en vertu de la loi est précisément de contribuer à établir ces éléments. Depuis que les offices ont été créés, le Ministère et le Ministre ont adopté

saying they need to become more involved with the boards to help build their capacity, bring more clarity and try to define certain terms in the legislation that are ambiguous and can be interpreted in different ways by board members. Board members themselves are asking for the intervention.

**Mr. Jeff Greenberg, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** Senators, we consulted widely with the people in the North, including the board chairs, proponents and Aboriginal communities. Everyone was looking for some kind of clarity, certainty and consistency in the process. Whether they are proponents for development or people concerned about the environment or the traditional use of land, everyone was looking for certainty, to know that this is the way the process works and that they could have confidence that that is the way it would work.

This is not to suggest that consultation was limited or in some way truncated in an Ottawa or southern style. The concept of consultation was understood to be much different from how I might view it as a southerner. There was a great deal of respect in that regard.

As Ms. Fraser indicated, the board chairs felt the boards themselves were important to the North, the people of the north and all Canada. They felt that department officials should respect their importance by at least meeting with them regularly rather than having lower-level officials dealing directly with the boards. It was on their advice that we made this recommendation, which the department fully accepted as an important element in treating those areas with respect.

When the act was put into place, the intention was to give the boards time, to step back and allow them the opportunity to go through their growing pains. Everyone understood, though, that what happened in the North was something they did not quite expect. Diamonds appeared. There was the pipeline, and the price of gas rose dramatically. The pipeline became an issue. This put pressure on the boards to start meeting a different kind of timetable than they might have expected. For example, the Northwest Territories Land and Water Board up in Inuvialuit Settlement Region had been around for a long time and had had the opportunity to develop the kind of expertise it has. These boards under the Mackenzie Valley Resource Management Act needed that growing time and to be allowed to make mistakes — my language — and they did not have that kind of time. There was a need for certainty, and everyone in the North expected that also. That is why we made the comments we did, recognizing that being active did not mean being

une attitude passive. Nous affirmons qu'ils doivent se montrer plus présents auprès des offices afin de les aider à mettre en valeur le potentiel, à accroître la transparence et à définir les termes ambigus de la législation susceptibles d'être interprétés de manière différente par les membres des offices. Les membres des offices eux-mêmes réclament cette intervention.

**M. Jeff Greenberg, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada :** Mesdames et messieurs, nous avons consulté énormément de personnes dans le Nord, y compris les présidents des offices, les promoteurs et les collectivités autochtones. Tous et chacun souhaitaient que le processus comporte davantage de précision, de certitude et de cohérence. En effet, qu'il s'agisse des promoteurs de développement ou des citoyens préoccupés par l'environnement ou l'utilisation des terres traditionnelles, tous voulaient obtenir plus de certitude quant à la manière dont le processus se déroule et souhaitaient être rassurés sur le fait que c'était ainsi que les choses allaient se dérouler.

Je ne voudrais pas laisser entendre que le processus de consultation a été limité ou de quelque manière adapté en fonction du style privilégié à Ottawa ou dans le Sud. Le concept même de la consultation a été considéré comme d'un modèle très différent de ce à quoi je suis habitué en tant que sudiste. Nous avons fait preuve de beaucoup de respect à cet égard.

Comme l'a indiqué Mme Fraser, les présidents des offices sont convaincus de l'importance de ces organisations pour le Nord, la population du Nord et pour tout le Canada. Ils ont déclaré que les fonctionnaires devraient leur accorder l'importance qu'ils méritent et agir en conséquence en se réunissant avec eux régulièrement plutôt qu'en dépêchant des subalternes chargés de traiter directement avec les offices. C'est sur leurs conseils que nous avons fait cette recommandation, et d'ailleurs le Ministère l'a acceptée en reconnaissant qu'il s'agissait d'un élément important pour traiter ces régions avec respect.

Lors de la mise en œuvre de la Loi, l'intention de départ était d'accorder un peu de temps aux offices, de se retirer un peu et de leur donner l'occasion de prendre de l'expérience sur le tas. Tout le monde a compris, toutefois, que ce qui s'est passé dans le Nord n'est pas exactement ce à quoi l'on s'attendait. En effet, on a découvert les réserves de diamants. On a parlé de pipeline, et le prix du gaz est monté en flèche. Et c'est alors que le pipeline est devenu un enjeu important. Ces facteurs ont incité les offices à adopter un échéancier différent de celui qu'ils avaient prévu au départ. Par exemple, l'Office des terres et des eaux des Territoires du Nord-Ouest existe depuis un bon bout de temps dans la région désignée des Inuvialuit, et il a eu l'occasion d'acquiescer l'expertise qu'il possède aujourd'hui. Ces offices créés en vertu de la Loi sur la Gestion des ressources de la vallée du Mackenzie avaient besoin qu'on leur laisse le temps de faire leurs preuves et de commettre leurs propres erreurs — c'est mon interprétation — mais malheureusement, ce temps n'était pas à leur disposition. On

interventionist. It did not mean in some way or another being underhanded. It meant providing more direct support.

**The Chairman:** Reference was made to the diamond mines. We in the Northwest Territories are very fortunate to have two active diamond mines that are producing a great deal of revenue through royalties for the federal government and also giving many opportunities to the Aboriginal people in the area. I have to say it is a credit to the Tlicho, the Aboriginal people in the Yellowknife and Dogrib area, because they were the most traditional of all the Aboriginal groups in the North. Yet, when the diamond mine came and there was a need to have all the regulatory processes in place, with the mining companies having to meet all the environmental issues, the construction and getting the permits and licences, the entities, the boards in place, eventually agreed; there was an accommodation, and these mines came into existence without a great deal of delay.

The gas pipeline is another large project — \$7 billion — that is being considered, to go from the Inuvialuit area up in the delta to the south through a number of areas, the Inuvialuit, the Gwich'in. That comprises 40 per cent of the area the pipeline has to go through. Just a week or so ago, Esso announced it will cease its environmental efforts. They said it was in part because of the complexity of the regulatory process, I think is the way they put it. I am wondering whether that is maybe just the result of the fact that there are problems, and the people on these regulatory boards see that the populace in the area are not unanimous that the project should go through. I am wondering if these regulatory boards, in a sense, reflect the population of the Mackenzie Valley and are taking more time and being more rigorous in granting the required permits.

Would you comment on that as an accurate analysis of what may be happening, and what may be seen as deficiencies in these regulatory boards may really be just people on these boards who make decisions wanting to take more time and not automatically giving the licences and permits that these companies require?

**Ms. Fraser:** We did not look at that project in this audit per se, so I would be very hesitant to make any kind of comment on it. That project is, of course, subject to the boards that we looked at and their regulatory framework.

avait besoin d'acquiescer des certitudes, et c'est ce que tout le monde souhaitait dans le Nord aussi. Et c'est la raison pour laquelle nous avons fait ces commentaires, tout en reconnaissant qu'en demandant un rôle actif, nous ne voulions pas dire interventionniste. Et cela ne voulait pas dire non plus que l'on souhaitait que les offices soient manipulés en sous main. Au contraire, cela signifiait tout simplement que l'on souhaitait obtenir davantage de soutien direct.

**Le président :** Vous avez fait allusion aux réserves de diamants. Nous avons la chance dans les Territoires du Nord-Ouest de posséder deux mines de diamants en activité qui produisent des revenus considérables sous la forme de redevances au gouvernement fédéral et qui offrent aussi d'énormes possibilités aux peuples autochtones de la région. Je dois dire que c'est grâce au peuple tlicho, un peuple autochtone de la région de Yellowknife et de Dogrib, parce qu'il s'agit du groupe le plus traditionnel de tous les Autochtones vivant dans le Nord. Et pourtant, lorsque l'on a découvert les gisements de diamants, et qu'il a fallu mettre en place tous les processus réglementaires, et travailler avec les sociétés minières pour qu'elles respectent les exigences sur le plan de l'environnement, de la construction et des permis et licences, toutes les entités et tous les offices en place ont fini par donner leur consentement; on a fini par s'entendre, et ces mines ont commencé à être exploitées dans un délai relativement court.

Le pipeline est un autre projet de grande envergure — un projet de 7 milliards \$ — qui est actuellement à l'étude. Ce pipeline s'étendrait de la région désignée des Inuvialuit, dans le haut du delta jusqu'au sud à travers plusieurs régions dont celle des Inuvialuit et des Gwich'in. Cette zone représente 40 p. 100 de la région que le pipeline doit traverser. Il y a seulement une semaine de cela, Esso a annoncé qu'elle cesserait ses démarches sur le plan de l'environnement. La société a fait savoir que c'était en partie en raison de la complexité du processus réglementaire, si j'ai bien compris. Je me demande si leur décision ne résulte pas simplement du fait qu'il existe certains problèmes, et que les membres des organismes de réglementation constatent que la population de cette région n'est pas unanimement en faveur du projet. Je me demande aussi si ces organismes de réglementation sont, en un sens, représentatifs de la population de la vallée du Mackenzie et ont décidé de prendre davantage leur temps et de faire preuve de plus de rigueur avant d'accorder les permis requis.

Diriez-vous qu'il s'agit d'une analyse plausible de ce qui se passe, et que les soi-disant lacunes dans ces organismes de réglementation sont en fait seulement le résultat de la décision des membres qui souhaitent prendre davantage de temps avant de rendre leur décision plutôt que d'accorder automatiquement les licences et les permis que les entreprises demandent?

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas examiné ce projet en particulier dans le cadre de notre vérification, aussi j'hésite beaucoup à faire quelque commentaire que ce soit à ce sujet. Ce projet est, bien entendu, soumis à l'approbation des offices que nous avons examinés ainsi qu'à leur cadre réglementaire.



It is my understanding that a coordinating body has been set up, that all of the regulatory bodies will come together in this coordinating body so that the developer does not have to go from board to board. Some coordination has already been established, but Mr. Greenberg will have more information.

**Mr. Greenberg:** I believe you are aware that a cooperation plan was worked out amongst all the proponents and all the boards, and a timetable established as to how it would work.

A timetable was provided to all of the proponents, the pipeline group and Esso, and the difficulty, of course, is Esso, being a large company, is looking at it and saying the timetable is not being met. "Everyone agreed to a timetable and we are not meeting it. What happened?" That may be a southern view. It may be just an issue of looking for certainty, but I think the other aspect is impact/benefit agreements have to be negotiated too, and that is a slow, lengthy process that each of the communities would want to ensure is done as well as possible. Those happen to be commercial questions that we are not party to, and that may be part of what is causing the delay. There is probably an element of that and I think you are probably right. From my perspective, it is probably more that there is need to be cautious and ensure that they do things right. As you know, the Dogrib were very careful when they worked out those deals on the diamond mines and the benefits they got through the impact/benefit agreement — we have not seen them because they are commercial — appear to have been well thought through. I am sure that is happening in the valley also. That is separate, of course, from the hearings themselves.

**Senator Johnson:** The government agreed to the report in terms of the institutional arrangements for the First Nations communities, those arrangements whereby they design the community economic development program and evaluate the resource access negotiations program and the resource partnership program. I am on the Fisheries Committee of the Senate so I know that Fisheries and Oceans has just begun an Aboriginal aquatic resource and oceans management program using the community-driven approach. Now the government said it would review these reporting requirements under all programs with a view to simplifying First Nations reporting. I am wondering how things have evolved and whether you were satisfied with the response of the government to your recommendations.

Then I have two further questions about the report.

Si j'ai bien compris, on a mis sur pied un organisme de coordination qui réunira tous les organismes de réglementation afin que les promoteurs n'aient pas à aller d'un office à l'autre. Donc, on a déjà établi une certaine coordination, mais je pense que M. Greenberg pourrait vous en dire davantage.

**M. Greenberg :** Je pense que vous êtes au courant que tous les promoteurs et tous les membres des offices se sont mis d'accord sur un plan de coopération ainsi que sur un échéancier de mise en oeuvre.

L'échéancier a été remis à tous les promoteurs, au groupe du pipeline et à Esso, et la difficulté vient du fait, bien entendu, que Esso est une grande société et qu'elle constate que l'échéancier en question n'est pas respecté. Ses porte-parole ont déclaré que tous s'étaient entendus sur la nécessité d'établir un échéancier, mais que cet échéancier n'est pas respecté. Et la société se demande pourquoi. Mais cette attitude est caractéristique des gens du Sud. Peut-être que l'on veut tout simplement obtenir davantage de certitude. Mais selon moi, l'autre aspect est que des ententes sur les répercussions et les avantages doivent être négociées aussi, et que ces négociations sont un processus lent et de longue durée que toutes les collectivités veulent voir s'accomplir aussi bien que possible. Il se trouve que ce sont des questions commerciales qui ne nous concernent pas, et il se pourrait bien qu'elles expliquent en partie les délais. Il y a probablement un peu de cela, et vous avez peut-être raison. À mon avis, les délais s'expliquent probablement davantage par le fait que l'on se montre prudent et que l'on veut s'assurer de bien faire les choses. Comme vous le savez, les Dogrib se sont montrés très prudents lorsqu'ils ont négocié ces marchés relatifs aux mines de diamants, et les avantages qu'ils retirent de l'entente sur les répercussions et les avantages — on ne nous l'a pas montrée, parce qu'il s'agit d'une entente commerciale — mais il semble que l'on y a mûrement réfléchi. Je suis convaincu que c'est la même chose qui se passe concernant la vallée du Mackenzie. C'est un processus qui est distinct des audiences elles-mêmes.

**Le sénateur Johnson :** Le gouvernement a accepté les conclusions du rapport en ce qui concerne les mécanismes institutionnels pour les collectivités des Premières nations, ces mécanismes en vertu desquels on élabore le programme de développement économique communautaire et évalue le programme de négociation de l'accès aux ressources et le programme de partenariats pour l'exploitation des ressources. Je siège au Comité sénatorial des pêches, et je sais que Pêches et Océans vient tout juste d'amorcer un Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques en adoptant une approche axée sur la collectivité. Maintenant, le gouvernement a déclaré qu'il examinerait les exigences en matière de rapport pour tous les programmes dans le but de simplifier les rapports que doivent produire les Premières nations. Je me demande dans quelle mesure les choses ont évolué et si vous êtes satisfaits de la réaction du gouvernement à vos recommandations.

J'aurai ensuite deux autres questions à vous poser au sujet du rapport.

**Ms. Fraser:** We have not done a follow-up on the audit. We generally will go back to check after a period of time that we think is reasonable to allow the government time to put in place the commitments that they have made. This was only done a year and a half or so ago and we have not gone back yet to look at it, so I do not think we have any information.

**Senator Johnson:** Do you have any information from the government departments on whether there is any progress in any of the directions?

**Ms. Fraser:** No, nothing. I would be reluctant to comment on it if we have not actually looked to see if what they are saying is accurate.

**Senator Johnson:** You do not know the extent to which the recommendations are being carried out. When would this kind of information be available to get some idea if this has been coming into line? I do not know about the fisheries program and I have not checked on that myself in our committee, but it is always frustrating to review such excellent work and then not know what is going on afterwards.

**Ms. Fraser:** The committee could certainly ask the department for an update on what they have done, a progress report, and more and more we are asking committees to help us by asking for action plans and doing regular follow-up with the department. We do not have any immediate plans to do a follow-up. It probably would not be for another few years before we would re-audit.

**Senator Johnson:** We would not know of any evaluation of the progress until then.

**Ms. Fraser:** The department could certainly say what they have done.

**Senator Johnson:** My frustration is that I have been on this committee for about 11 years and there is a certain lack of follow-up and accountability on so many fronts. I never seem to be able to find out where things are at. I see constant repetition and there is never enough progress, as far as I am concerned. You are zeroing in more now. Your reports are very specific compared to others I have seen in the past on this committee and others. I am curious about some time frames because I come from Manitoba, with a very large Aboriginal population in economically very difficult situations. I do not know if you did anything in Manitoba. I cannot remember. That is a province where Aboriginal people are trying to build on reserve and develop their reserves. It is just not happening much, except for bingo halls and that kind of thing.

My frustration, Madam Auditor General, is I cannot see any accountability at all, and we find that in a lot of other areas as well.

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas fait le suivi de la vérification. En règle générale, nous revenons vérifier ce qui a été fait après un certain temps jugé raisonnable pour permettre au gouvernement de mettre en place les engagements qu'il a pris. Ce rapport a été déposé il y a environ un an et demi, et nous n'avons pas encore entrepris de vérifier les résultats, aussi je ne pense pas que nous ayons quelque information à ce sujet.

**Le sénateur Johnson :** Avez-vous obtenu de l'information des ministères indiquant un progrès dans la mise en oeuvre de vos recommandations?

**Mme Fraser :** Non, aucune information. Et si j'en avais, je devrais réserver mes commentaires tant que nous n'aurions pas vérifié la véracité de l'information.

**Le sénateur Johnson :** Donc, vous ne savez pas où en est la mise en oeuvre des recommandations. Quand le saurons-nous? Sans cette information, il est impossible de savoir si nous allons dans la bonne direction. Je ne sais pas pour ce qui est du programme des pêcheries — je n'ai pas vérifié auprès du comité —, mais il est toujours décourageant de constater qu'il se fait de l'excellent travail dont on n'a aucun moyen de faire le suivi.

**Mme Fraser :** Le comité pourra sans aucun doute demander au Ministère de lui donner un compte rendu de ses activités — un rapport d'étape en quelque sorte. Soit dit en passant, nous demandons de plus en plus souvent aux comités de nous aider en exigeant des plans d'action des ministères et en faisant un suivi périodique de ces plans d'action. Nous n'avons pas de plan de suivi dans l'immédiat. Nous ne ferons pas de nouvelle vérification avant quelques années.

**Le sénateur Johnson :** Nous ne pourrions pas savoir comment les choses progressent d'ici là?

**Mme Fraser :** Vous pourrez demander un compte rendu au Ministère.

**Le sénateur Johnson :** Je suis un peu découragée. J'ai siégé à ce comité pendant onze années environ et j'ai toujours trouvé que nous étions mal outillés pour faire le suivi des activités et demander des comptes, à maints égards. J'ai toujours les mêmes difficultés à savoir où en sont les choses au juste. J'ai l'impression que nous tournons en rond, que nous ne progressons pas assez vite. Je dois avouer cependant que vous êtes parvenue à réaligner les efforts. Vos rapports sont beaucoup plus précis que d'autres que j'ai pu lire auparavant comme membre de ce Comité et d'autres comités. Je m'intéresse aux dates parce que je viens du Manitoba, où la population autochtone est très nombreuse et en très mauvaise posture sur le plan économique. Je ne sais pas si vous avez fait des vérifications au Manitoba. Je ne m'en souviens plus. Les Autochtones de cette province ont tenté de mettre les réserves en valeur, de les développer, mais les résultats sont maigres. Tout ce qu'on voit, ce sont des salles de bingo et d'autres réalisations du genre.

Je m'insurge, madame la vérificatrice générale, contre l'absence d'imputabilité, que l'on retrouve aussi dans bien d'autres domaines.

**Ms. Fraser:** We try to assist in that. One of the four reports we table each year we call a status report, and we go back and re-audit issues to see if government has lived up to its commitments. We have done a fair amount of work on Aboriginal issues. We have done work on Aboriginal education, drug benefit programs, housing, so we have done a number of audits and we are actually now into our second and third follow-ups on some where progress is less than stellar. We will keep coming back with those issues and will certainly come back with the economic development issue.

**Senator Watt:** I will cover an area that you did not cover on your last trip. I am from Nunavik. I will be covering issues under columns 16, 17 and 18, knowing that you said in your presentation regarding the example, the department seems to focus more on fulfilling the letter rather than the spirit of the agreement. That seems to be the experience of all the Aboriginal people across the country in regard to the people who have been administering modern treaties.

I wonder at times whether the government actually understood when they signed the agreement with the Aboriginal people that we did not sign an agreement with the government, we signed an agreement with the Crown. I believe you have stated that in your report at one point.

Nevertheless, that is the problem that we go through every time. The James Bay and Northern Quebec Agreement was signed in 1975, so many years have passed. There are successful stories in terms of implementation, and also some unsuccessful stories.

One area I would like to ask you about, and I am not sure whether this is your role as the Auditor General — it may be stepping into the provincial jurisdiction — there are two components to the agreement: an ethnic component and a public component.

The public component includes health, education, social issues such as housing, and municipal needs. The ethnic component includes mainly the areas of hunting, fishing, the environment, and the business sector. In respect of the public component, we never know for certain whether we are getting our dollar value. There is a funding formula attached to the agreement such that a certain percentage comes from the federal government and a certain percentage comes from the provinces for education, health, housing and other social issues. Depending on the jurisdiction, it is usually 75 per cent from the federal government and 25 per cent from the provincial government, or vice versa. With such a funding formula, it can be difficult to monitor whether we are receiving the dollar from the Government of Canada when it has to be channelled through the provincial government. Do you have a role in the monitoring of funds released by the federal government to see where the dollar goes and whether Aboriginal people on the receiving end are getting the dollar value?

**Mme Fraser :** Nous faisons de notre mieux pour redresser la situation. Parmi les quatre rapports que nous soumettons chaque année, l'un est un rapport d'étape. Nous retournons toujours vérifier après-coup où en est le gouvernement par rapport aux engagements pris. Nous nous sommes beaucoup intéressés à la question autochtone. Nous nous sommes notamment penchés sur l'éducation des Autochtones, le régime d'assurance-médicaments, le logement. Nous avons mené diverses opérations de vérification, et nous en sommes actuellement au deuxième et même au troisième suivi dans certains domaines où les progrès sont loin d'être impressionnants. Nous allons continuer de nous acharner sur ces questions, et certainement sur la question du développement économique.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais parler d'une région que vous n'avez pas visitée lors de votre dernier voyage. Je viens du Nunavik. Je vais aborder les enjeux traités aux colonnes 16, 17 et 18. Vous avez dit dans votre déclaration d'ouverture que le Ministère avait tendance à agir selon la lettre plutôt que selon l'esprit des ententes. Cette constatation décrit très bien ce que ressentent les peuples autochtones quand ils transigent avec les administrateurs des traités modernes.

Je me demande parfois si le gouvernement a bien compris qu'un peuple autochtone conclut une entente non pas avec le gouvernement, mais avec la Couronne. Je crois que vous avez vous-même fait cette mise au point dans votre rapport.

Quoi qu'il en soit, le même problème refait chaque fois surface. La Convention de la Baie James et du Nord québécois a été signée en 1975. Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis. La mise en oeuvre a donné des résultats heureux, d'autres moins intéressants.

J'aimerais vous interroger sur un aspect, mais je ne suis pas certain qu'il relève de la vérificatrice générale — il s'agit peut-être d'un domaine de compétence provinciale. La Convention comporte deux volets : le volet ethnique et le volet public.

Le volet public englobe les domaines de la santé, de l'éducation, des questions sociales telles que le logement et les affaires municipales. Le volet ethnique concerne principalement les secteurs de la chasse, de la pêche, de l'environnement et des affaires. En ce qui a trait au volet public, nous n'arrivons jamais à savoir si nous en avons assez pour notre argent. Selon la formule de financement prévue dans la Convention, une partie incombe au gouvernement fédéral; l'argent pour l'éducation, la santé, le logement et d'autres questions sociales provient des provinces. Cela peut varier d'une administration à l'autre mais, en règle générale, 75 p. 100 des fonds viennent du fédéral et 25 p. 100 du provincial, ou vice versa. Avec une telle formule de financement, il est difficile pour nous de déterminer si nous recevons tout l'argent que nous doit le gouvernement canadien, parce qu'il nous arrive par l'entremise du gouvernement provincial. Avez-vous un droit de regard sur l'acheminement des sommes versées par le gouvernement fédéral? Vérifiez-vous où va l'argent et si les Autochtones reçoivent tout ce à quoi ils ont droit?



**Ms. Fraser:** That is an excellent question. Our role is to audit the expenditures within the federal government, and so we cannot go beyond the federal government. Once the cheque leaves the federal door, we cannot look further, except to see what accountability information the government is receiving.

We have done some projects with provincial auditors general. For example, we did work on an infrastructure program where there were federal, provincial and municipal components. We worked collaboratively with them and that gave us a much better audit because we were able to see the larger picture and not only the federal share.

We have never considered doing the kind of work that you are suggesting. It would probably be difficult for us to do that. We have something of a dilemma now because increasingly, the federal government is transferring money to the provinces, which then carry out programs or do collaborative work. How do you get the accountability back to the federal legislature? Often in those agreements there is no condition that the money be used in a certain way.

I do not know whether it is a condition in the kinds of agreements that you are talking about that the funds have to go to a specific area. The one that comes up all the time is medical equipment funds. The federal government gave a considerable amount of money a few years ago to the provinces that was announced as a fund for medical equipment. We made a comment in the public accounts that in the agreement there is no requirement that the money be spent on medical equipment.

I will note that concern, senator, to see if there is some way that we could at least look at the accountability back to the federal government and know whether the money is getting through to the communities.

**Senator Watt:** That is important because I sensed that this area is not being monitored to know what happens to the dollars. I would appreciate further information on the matter and possible solutions to monitor that better.

Although it is in the agreement that it has to be renegotiated every five years or so, it has come to the point where we have to negotiate with the federal and provincial governments every year; and the conditions are laid out at that time.

At the end of the negotiations, when the time comes to deliver the funds from the federal government through the provincial government, that is when we are not sure what happens to the dollars and who is receiving the true dollar's worth.

The other aspect that concerns us is the bureaucracy surrounding the process. Perhaps as much as 50 per cent of the dollars that should be going north is landing in Quebec City to support the provincial bureaucracy. I think we need to have some understanding of what is truly happening. I would appreciate your looking into the issue.

**Mme Fraser :** C'est une excellente question. Notre rôle consiste à vérifier les dépenses du gouvernement fédéral, et nous ne pouvons donc pas aller plus loin. Une fois que le chèque est sorti des coffres du fédéral, nous n'avons plus droit de regard; nous vérifions toutefois si le gouvernement reçoit les comptes auquel il doit s'attendre.

Nous avons mené certains projets avec des vérificateurs généraux des gouvernements provinciaux. Nous avons notamment travaillé sur un programme d'infrastructure financé conjointement par le fédéral, le provincial et le municipal. Nous avons travaillé en collaboration avec le vérificateur provincial, ce qui nous a permis de faire une vérification beaucoup plus poussée parce que nous avons pu vérifier l'ensemble du dossier et non seulement la partie fédérale.

Nous n'avons jamais envisagé de faire le type de vérifications auquel vous pensez. Ce serait probablement très difficile pour nous. Nous sommes actuellement aux prises avec un dilemme parce que le gouvernement fédéral transfère de l'argent aux provinces, qui l'utilisent pour mettre en oeuvre des activités ou des programmes conjoints. Comment les instances fédérales font-elles dans ces cas pour exiger des comptes? Ce genre d'ententes, souvent, ne décrit pas comment les sommes doivent être affectées.

Je ne sais pas si ce genre de clause figure dans les ententes auxquelles vous faites allusion, si elles décrivent expressément l'affectation des sommes. On entend souvent parler des fonds pour l'achat d'appareils médicaux. Le gouvernement fédéral a octroyé des sommes importantes aux provinces il y a quelques années, supposément pour qu'elles achètent des appareils médicaux. Nous avons souligné dans la partie sur les comptes publics de notre rapport que l'entente ne stipule nulle part que l'argent doit obligatoirement servir à acheter du matériel médical.

Je prends note de votre remarque, sénateur, et je vais voir si nous pouvons à tout le moins nous assurer que le gouvernement demande des comptes et qu'il dispose des mécanismes nécessaires pour vérifier que l'argent parvient vraiment aux collectivités.

**Le sénateur Watt :** C'est important. Apparemment, personne ne vérifie comment l'argent est dépensé. J'apprécierais énormément que vous m'éclairiez sur ce qui se passe au juste et que vous nous proposiez des solutions pour améliorer la surveillance.

Même s'il est prévu dans la Convention qu'elle sera renégociée tous les cinq ans ou quelque chose comme cela, nous en sommes rendus à négocier tous les ans avec le fédéral et le provincial. Les conditions sont reformulées chaque fois.

Une fois les négociations terminées, quand vient le temps pour le gouvernement fédéral de verser les fonds par l'entremise du gouvernement provincial, nous en perdons la trace. Il est impossible de savoir qui profite vraiment de l'argent.

Une autre source d'insatisfaction pour nous est la lourdeur du processus. J'avancerais même que la moitié au moins de l'argent qui devrait servir dans le Nord reste à Québec, dans le goulot de la bureaucratie provinciale. Nous voulons avoir l'heure juste. Je vous serais reconnaissant de jeter un oeil sur la question.

**Senator Buchanan:** I will move into another area. For many years at the provincial level, we watched and did what we could with the Mi'kmaq communities and other communities in Nova Scotia. I watched something happen over the last decade that is truly incredible. Basically, three communities have moved dramatically from great economic problems to success. Much of it is due to the leadership of the people involved, such as Bernd Christmas, Lawrence Paul, Dan Paul and others who, in Cape Breton, developed the Membertou Development Corporation and, on the mainland, the Millbrook Power Centre. They are very successful corporations.

That is beyond your bailiwick, in a way, but you have audited the Enterprise Cape Breton Corporation, the Cape Breton Development Corporation and the Atlantic Canada Opportunities Agency. Have you audited them with respect to the amount of money that they have put into these communities? Has that money gone into the communities in the proper way as far as you are concerned?

**Ms. Fraser:** We are the financial auditors of those Crown corporations, but unfortunately, I do not know. We would have done the audit of the financial statements and likely some of the monies that would have gone into those projects. Unfortunately, I do not know, although I could obtain more information from my staff on what we would have looked at and send that to the committee. I presume that we would have looked at it. Beyond that, I am unable to answer that this evening.

**Senator Christensen:** It has been suggested that perhaps the development of the North has been hindered by the regulatory overlaps in that area. I speak specifically to the Yukon, where we have many First Nations with settlement agreements. Under the umbrella final agreement there was a requirement for a large number of boards on which First Nations would have at least one half of the membership. Capacity is a major problem. There are not many people in the Yukon to begin with, 30,000, and only one third of those are First Nations. They have to staff all these boards, so many people are sitting on two or three boards and do not have the hours in the day to do it well. Often, people are put on the boards because there is a vacancy and not because they have the background or the training, and they are not effective because they feel intimidated.

Is there any way that the federal government could become involved in funding for the colleges in the territories to train First Nations people as effective board members? Could that approach be looked at?

**Ms. Fraser:** That is an interesting idea. We said in the report that the federal government should help with more training of people, but we were thinking mainly of the people who had been named to roles and responsibilities so that they could feel more

**Le sénateur Buchanan :** Je voudrais attirer votre attention sur un autre domaine. Pendant de nombreuses années, à l'échelon du provincial, nous avons suivi la situation et fait de notre mieux pour aider les collectivités mi'kmaq et d'autres nations en Nouvelle-Écosse. J'ai été témoin d'un miracle au cours de la dernière décennie. Très précisément, trois collectivités sont passées de l'indigence à la prospérité. Une partie de cette réussite est attribuable à des acteurs importants comme Bernd Christmas, Lawrence Paul, Dan Paul et d'autres qui, au Cap-Breton, ont mis sur pied la Membertou Development Corporation et, dans la partie continentale, le Millbrook Power Centre. Ces sociétés connaissent un succès phénoménal.

Je sais que c'est un peu en dehors de votre ressort, mais vous avez vérifié la Société d'expansion du Cap-Breton, la Société de développement du Cap-Breton, ainsi que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Avez-vous vérifié combien d'argent chacune a investi dans ces collectivités? À votre avis, l'argent a-t-il été distribué aux collectivités en bonne et due forme?

**Mme Fraser :** Nous sommes les vérificateurs financiers des sociétés d'État, effectivement, mais je ne peux malheureusement pas vous répondre. Nous avons certainement vérifié les états financiers et certaines des subventions à ces projets, mais je ne peux vous donner le détail. Cependant, je peux demander à mon personnel de me dire ce qui a été vérifié et transmettre l'information au Comité. Je présume que nous avons fait ces vérifications. C'est tout ce que je peux vous dire pour l'instant.

**Le sénateur Christensen :** Certains prétendent que le chevauchement des règlements nuit à la mise en valeur des ressources du Nord canadien. Je pense plus particulièrement au Yukon, où de nombreuses Premières nations ont signé des ententes portant règlement. Aux termes de l'Accord-cadre définitif, de nombreux conseils devraient être constitués au moins à moitié de représentants des Premières nations. Malheureusement, elles n'en ont pas la capacité. Tout d'abord, la population du Yukon, très clairsemée, compte à peine 30 000 habitants, et seulement le tiers sont des membres de Premières nations. Comme il leur faut participer à tous ces conseils, des membres siègent à deux ou trois conseils en même temps, et ils manquent de temps pour bien faire leur travail. Souvent, ils se retrouvent membres d'un conseil parce qu'il y a un siège vacant, et non pas parce qu'ils ont l'expérience ou la formation pour le faire. Ces membres sont moins efficaces parce qu'ils se sentent intimidés.

Y a-t-il moyen que le gouvernement fédéral fournisse de l'aide financière aux collèges des territoires, afin qu'ils puissent donner de la formation aux membres des Premières nations sur la participation efficace à des conseils? S'agit-il d'une approche envisageable?

**Mme Fraser :** L'idée est intéressante. Nous affirmons en effet dans le rapport que le gouvernement fédéral devrait augmenter l'aide à la formation, mais nous avons plutôt en tête la formation des titulaires de rôles et de responsabilités très pointus. La



comfortable and be better able to carry out those roles. There are various ways to do education and training, and through the local educational institutions would be a good idea.

**Senator Christensen:** Perhaps specific funding could be allocated for that type of training and a six-month course or something could be put on. Then it would be the communities offering the courses and not the federal government.

**Ms. Fraser:** Perhaps Mr. Greenberg could respond.

**Mr. Greenberg:** One of the issues we mentioned in the chapter is Indian and Northern Affairs should work with the boards under the Mackenzie Valley Resource Management Act to identify best practices, assess training needs and provide training where appropriate. We discovered that when the boards were first created in 1988 and 1990 there was no systematic process in place for providing training, sharing best practices, how things were done in Nunavut, for example, or in other boards like the National Energy Board, or even an opportunity for the chairs of the boards to sit down and share experiences independently of the federal government or officials. They allowed the boards to determine on their own what training they needed as opposed to providing upfront guidance. We have noted in the Yukon, for example, under the Yukon Environmental and Socio-economic Assessment Act, the new YESA Act, there is a new board. It is unusual that, despite devolution, this board was kept federal. We had some recent discussions with them about maybe going up there and explaining some of the things we found in the Northwest Territories, and they have asked us to do that.

**Senator Christensen:** Although that is a federal board, it was a requirement under the UFA.

**The Chairman:** If there are no other questions, I wish to thank you, Ms. Fraser, and your officials, Mr. Berthelette and Mr. Greenberg. I want to take the opportunity to thank you for your interest, particularly in Aboriginal issues. You have done studies over the years that have brought to light some of the problems. This would have created a consciousness and concerns amongst government and our entire society about Aboriginal issues. In this way, you are helping the Aboriginal peoples of the country. I want to thank you and encourage you to continue.

**Ms. Fraser:** Thank you, honourable senators, for your interest in our work. We will certainly continue to look at Aboriginal issues. As I mentioned, it is one of the priorities of the office. We

formation leur permettrait de perfectionner leurs compétences pour mieux s'acquitter de leurs fonctions. L'éducation et la formation peuvent se donner dans toutes sortes de contextes, et les établissements locaux peuvent faire partie des solutions choisies.

**Le sénateur Christensen :** On pourrait allouer des fonds pour ce type de formation, qui prendrait la forme d'un cours de six mois par exemple, ou une autre forme. Toutefois, il vaudrait mieux que les collectivités offrent le cours elles-mêmes plutôt que le gouvernement fédéral.

**Mme Fraser :** M. Greenberg est sans doute mieux placé que moi pour répondre à la question.

**M. Greenberg :** Nous parlons dans le chapitre en question de l'absence de collaboration entre Affaires indiennes et du Nord canadien et les conseils formés en application de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie pour ce qui est de recenser les bonnes pratiques, d'évaluer les besoins de formation et de fournir la formation au besoin. Nous avons constaté qu'au moment de la création des conseils en 1988 et 1990, aucun processus systématique n'a été mis en place pour assurer la prestation de la formation, le partage sur les bonnes pratiques. Personne n'a pensé à examiner les façons de faire au Nunavut, ou au sein des autres conseils comme l'Office national de l'énergie; rien n'a été prévu pour simplement permettre aux présidents des conseils de se réunir pour partager sur leurs expériences, sans la présence du gouvernement fédéral ou de fonctionnaires. On a laissé aux conseils le soin de déterminer quels étaient leurs besoins en matière de formation, sans leur fournir les orientations initiales nécessaires. Nous avons notamment cité l'exemple du Yukon, où un nouveau conseil a été formé en vertu de la nouvelle Environmental and Socio-economic Assessment Act, la YESA. Curieusement, malgré la tendance actuelle vers le transfert des responsabilités, ce conseil relève du fédéral. Récemment, nous avons offert aux membres du conseil de les visiter pour leur expliquer certains procédés adoptés dans les Territoires du Nord-Ouest, et ils ont accepté.

**Le sénateur Christensen :** Le conseil relève du fédéral parce que c'est une obligation stipulée dans l'Accord-cadre définitif.

**Le président :** S'il n'y a plus de questions, je vous remercie, Madame Fraser. Je tiens également à remercier les responsables qui vous accompagnent, M. Berthelette et M. Greenberg. Je profite également de l'occasion pour vous remercier de l'intérêt que vous manifestez pour votre travail, et spécialement à l'égard de la question autochtone. Les études que vous avez réalisées ces dernières années ont mis au jour des problèmes majeurs. Vous avez allumé les consciences et suscité l'intérêt du gouvernement et de la société entière à l'égard des problèmes vécus par les Autochtones du Canada, à leur plus grand bénéfice. Je tiens à vous remercier et je vous encourage à poursuivre sur la même lancée.

**Mme Fraser :** Merci, honorables sénateurs, de l'intérêt que vous portez à notre travail. Je vous assure que nous allons maintenir le cap. Comme je l'ai dit plus tôt, la question



would always be pleased to appear before the committee should you be interested in any of the other audits we do.

**The Chairman:** Before we break, I want to tell honourable senators that there are people in the audience who wish to make a presentation before us. They are unannounced. It is not something that was arranged beforehand. They basically arrived in our meeting room wanting to make a presentation. The persons are Grand Chief Dennis Whitebird, from the Assembly of Manitoba Chiefs; and Louis Harper, his special assistant. If senators are agreeable, we could hear from them. If not, that would be fine too.

**Senator Christensen:** May I ask what their presentation is on?

**The Chairman:** Their presentation is on lack of economic development in their area and their recommendations in this regard.

For the record, would you state your names and make your presentation.

**Mr. Louis Harper, Special Assistant to the Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs:** I am the special assistant to the Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs. I am here just to listen to the presentations. Thank you for this opportunity.

**Mr. Dennis Whitebird, Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs:** Thank you, senators, for giving us this opportunity. I am the Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs. The presentation that I will make will be oral, but we do have some papers that we will table with you, sir.

First, I want to thank you for the opportunity, and I will not take too much of your time here. I just want to state that we have a mission; we want to have some economic development in our communities and in our province. We represent 64 First Nation communities throughout the province of Manitoba, with a total population of 115,000. We are the fastest-growing population in Manitoba, as well as the youngest. Within 15 years, one-quarter of the labour force in Manitoba will be of Aboriginal descent. We need to prepare our people and Manitobans for this future.

We have made every effort to develop capacity amongst our people. We have provided education. We have a much-needed resource for training as well as career development and business development. Recently, we established one of the first Aboriginal chambers of commerce in Canada, and we have the fastest-growing number of businesses in Manitoba. Our First Nation people were right upfront in the development of the chamber. The First Nations that are in business in Manitoba are making every effort to provide employment as well as capacity.

autochtone constitue l'une des priorités du Bureau. Nous demeurons à l'entière disposition du Comité si jamais vous avez des questions à nous poser sur d'autres vérifications que nous avons faites.

**Le président :** Avant d'aller en pause, je voudrais informer mes collègues que des témoins se sont présentés sans s'être annoncés au préalable. Ce n'était aucunement prévu. Ces personnes se sont présentées ici et ont demandé à faire une déclaration. Il s'agit du grand chef Dennis Whitebird, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, et de Louis Harper, son adjoint spécial. Si les sénateurs et les sénatrices y consentent, nous allons les entendre. Sachez cependant que nous n'y sommes pas tenus.

**Le sénateur Christensen :** Puis-je connaître le thème de leur déclaration?

**Le président :** Ils désirent nous parler du développement économique insuffisant de leur région et nous faire part de leurs recommandations.

Aux fins du compte rendu, pourriez-vous décliner vos noms et présenter votre exposé?

**M. Louis Harper, adjoint spécial du grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba :** Je suis adjoint spécial du grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba. Je suis venu seulement pour entendre les délibérations. Merci de me donner cette occasion.

**M. Dennis Whitebird, grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba :** Merci, messieurs et mesdames, de me donner l'occasion de m'adresser à vous. Je suis le grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba. Je vais faire un exposé oral, mais nous allons vous soumettre des documents écrits, monsieur.

Tout d'abord, j'aimerais vous remercier de me donner cette possibilité, et je promets de ne pas abuser de votre temps. Je commencerai tout d'abord par vous dire que notre mission est de stimuler le développement économique de nos collectivités et de notre province. Nous représentons les 64 collectivités de Premières nations de la province du Manitoba, qui forment au total une population de 115 000 personnes. Notre population connaît la croissance démographique la plus rapide dans la province, et c'est également la plus jeune. Dans quinze ans d'ici, le quart de la population active du Manitoba sera d'ascendance autochtone. C'est maintenant que nous devons préparer notre peuple de même que les Manitobains à cette réalité future.

Nous avons fait tout le nécessaire pour perfectionner les capacités de nos membres. Nous leur avons donné de l'éducation. Nous nous sommes dotés des ressources essentielles pour la formation, le développement professionnel et celui des entreprises. Tout récemment, nous avons créé l'une des toutes premières chambres de commerce autochtones au Canada. Nous pouvons nous vanter d'enregistrer la plus rapide croissance du nombre d'entreprises au Manitoba. Nos membres ont été à l'avant-plan de la création de la chambre de commerce. Les Premières nations qui font des affaires au Manitoba déploient une immense énergie à créer des emplois et à perfectionner les capacités.

I want to speak about the employment rates. Right now, the unemployment rate in First Nation communities is at approximately 90 per cent. First Nation communities are basically totally reliant on federal funding. What you have heard from the Auditor General of Canada is something that we need to address. We need to create opportunities, perhaps through economic development corporations. In Manitoba we have seven tribal areas, and each has a development corporation.

To give you an example, in 1990 the seven tribal councils put \$25,000 each toward the development of a tribal council investment group. Today that tribal council development group has an approximate value of \$12 million to \$13 million through investments they have made as well as major ownership in companies. There is opportunity that can be derived in terms of creating employment. The statistics for Canada, the unemployment rates within our province, are not relevant in our communities, particularly the unemployment statistics.

There is a major difference in income levels within our province, our communities, and the First Nation reserves. The annual income in some of the First Nation reserves is approximately \$10,000, as opposed to \$21,000 off reserve. In the city of Winnipeg the annual income may be about \$14,000 for a First Nation person, while another person would receive approximately \$23,000. There is a difference of perhaps \$10,000 from one community to another.

The reality is clear and has been summed up in the 2001 report from the Canadian Human Rights Commission, which said that Aboriginal people remain amongst the most disadvantaged in the country. We can see that through income, life expectancy and education statistics.

The Department of Indian Affairs did a major survey using these three criteria to develop what is known as the human development index. They found that First Nations people are at the bottom of it. The quality of life for Manitoba First Nations is the lowest in Canada. The index figures demonstrate that Manitoba First Nations not only have the lowest ranking, but the gap between Manitoba First Nations and the rest of Manitoba is the widest in the country. We have a significant amount of work to do in terms of upgrading our First Nation communities to catch up to the rest of Manitoba and Canada. Manitoba also shows the largest gaps in education, income and life expectancy.

There are specific economic issues as identified by the Auditor General. These are revenues, resources, land and access to capital. Those are the barriers we face on a daily basis when trying to promote economies within our First Nation communities.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples indicated that transforming Aboriginal economies from dependence to self-reliance will not be easy. The greatest boost will come from access to lands and resources. We see that as a problem in Manitoba.

J'aimerais aborder plus en détail le thème des taux d'emploi. Actuellement, le taux de chômage au sein des collectivités de Premières nations est de 90 p. 100 environ. On peut dire qu'elles sont presque totalement à la solde de l'aide fédérale. Les problèmes soulignés par la vérificatrice générale du Canada doivent être redressés. Nous devons ouvrir des possibilités, et l'avenue des sociétés de développement économique est prometteuse à ce point de vue. Au Manitoba, on dénombre sept zones tribales, et chacune a sa propre société de développement.

Pour vous donner un exemple, en 1990, les sept conseils tribaux ont investi 25 000 \$ chacun pour la création d'un groupe d'investissement. Aujourd'hui, les groupes de développement des conseils tribaux ont un actif de 12 à 13 millions de dollars, amassé grâce à leurs investissements et à des titres de propriété importants dans des sociétés. Elles présentent des possibilités en matière de création d'emplois. Pour l'instant, les statistiques canadiennes, les taux de chômage dans notre province ne reflètent pas la réalité dans nos collectivités.

Les écarts sont énormes au chapitre des niveaux de revenu entre la province, nos collectivités et les réserves des Premières nations. Le revenu annuel dans certaines réserves équivaut à 10 000 \$ environ, par rapport à 21 000 \$ hors réserve. Dans la ville de Winnipeg, le revenu annuel peut avoisiner 14 000 \$ pour un membre d'une Première nation, alors qu'une autre personne peut toucher jusqu'à 23 000 \$. L'écart est de 10 000 \$ environ entre les deux groupes.

Le portrait est on ne peut plus clair. Il est résumé dans un rapport publié en 2001 par la Commission canadienne des droits de la personne, selon lequel les Autochtones demeurent le groupe de la population le plus défavorisé au pays sur les plans du revenu, de l'espérance de vie et de la scolarité.

Le ministère des Affaires indiennes a réalisé une importante enquête fondée sur trois critères, qui ensemble donnent ce qu'on appelle l'indice du développement humain. L'enquête a démontré que les membres des Premières nations arrivent au bas de l'échelle. Les Premières nations du Manitoba ont la plus faible qualité de vie au Canada. Qui plus est, l'écart avec le restant de la population manitobaine est le plus important au pays. Nous avons beaucoup à faire pour donner aux collectivités de Premières nations du Manitoba les moyens de combler l'écart avec le reste de la population de la province et celle du Canada. Le Manitoba affiche par ailleurs les écarts les plus larges dans les domaines de la scolarité, du revenu et de l'espérance de vie.

La vérificatrice générale a mis le doigt sur des problèmes économiques bien précis, qui ont trait aux recettes, aux ressources, aux terres et à l'accès au capital. Ce sont les obstacles quotidiens auxquels nous nous battons dans nos efforts de développement économique des collectivités de Premières nations.

La Commission royale sur les peuples autochtones a annoncé déjà qu'il ne serait pas une mince affaire de faire passer les économies autochtones de la dépendance à l'autonomie. L'élan primordial ne peut venir que de l'accès aux terres et aux ressources. C'est un problème majeur au Manitoba.



We have resources in the northern part of our province, north of the 53rd parallel. We have timber, natural resources and minerals. We found titanium in one of our communities. They have not been able to harvest it to date because there is a question of ownership of the land and the minerals. Yet it is part of our land.

We are searching for diamonds in Manitoba and there is a potential for oil in the southwest corner of our province. Our First Nations live in those particular territories as well. They are not able to partner with major companies to gain from their resource.

We see the deal struck in 1930 with respect to land and natural resources as unfinished treaty business. We were not consulted, and we did not consent to a transfer between federal and provincial authorities under the Natural Resources Transfer Act.

We see cuts taking place within our administrations and within the economic development funds that we administer. This year, the economic development funds that are normally managed by our First Nation communities will be cut and transferred to Aboriginal Business Canada. That will undoubtedly cut economic development opportunities for First Nations. This was used, in some cases, as seed money for development purposes and capital research organizational work. That is something we need to look at. The Senate, through their report, could tell the Department of Indian Affairs to reinstate monies to First Nation people.

We know that First Nation people have had some major difficulties. We know that farmers have had major difficulties. In the southern part of our province there is a strong reliance on agriculture. We know the difficulties that farmers have experienced with selling cattle into the U.S. after the closure of that market. That has played a major role in our communities. We were not able to sell our cattle. A person told me that he sold one cow for \$89, and he was almost crying while telling me the story.

There were resources set aside for farmers across Canada. The federal government paid them millions of dollars. That money is transferred to the province, and First Nations do not have access to it. We have difficulty with that. They are told that they are a federal responsibility. When farmers' issues are addressed, there should be a separate pot for First Nation people to protect themselves.

There are all kinds of opportunities. A couple of weeks ago we had a major meeting in our province with respect to inland fishing. We are trying to open the market because the entire fishing industry is controlled by a provincial entity. There are provincial regulations on one side and federal regulations, in terms of looking after marine issues, on the other side.

Nous avons des ressources dans la partie nordique de la province, au nord du 53<sup>e</sup> parallèle. Nous avons du bois, des ressources naturelles, des minerais. Nous avons trouvé du titane sur les terres d'une de nos collectivités. Elle n'a pas été en mesure de l'exploiter jusqu'ici en raison du différend autour de la propriété des terres et du minerai. Il ne fait aucun doute pourtant que cette terre nous appartient.

Nous cherchons des diamants au Manitoba, et il y a des possibilités d'exploitation pétrolière dans le coin sud-ouest de la province. On trouve des collectivités des Premières nations dans cette partie du territoire. Elles ne peuvent pas établir de partenariat avec les grandes pétrolières afin de tirer profit de leur ressource.

À nos yeux, l'entente conclue en 1930 à l'égard des terres et des ressources naturelles est inachevée. Nous n'avons pas été consultés, et nous n'avons jamais consenti au transfert entre les autorités fédérales et provinciales aux termes de la Loi des ressources naturelles.

Nos administrations et les budgets de développement économique que nous gérons subissent des compressions. Cette année, les fonds pour le développement économique qui étaient gérés par nos collectivités de Premières nations seront diminués et transférés à Entreprise autochtone Canada. Il en résultera sans aucun doute une diminution des possibilités de développement économique pour nos Premières nations. Cet argent, dans certains cas, était utilisé comme capital d'amorçage à des fins de développement ou pour du travail de recherche organisationnel. Il faut examiner de près la situation. Dans son rapport au ministère des Affaires indiennes, le Sénat pourrait lui recommander de rétablir ce véhicule de financement à l'intention des Premières nations.

Nous savons tous que les Premières nations vivent d'énormes difficultés. Nous savons également que les agriculteurs ont eu d'énormes difficultés. Dans le sud de notre province, l'économie repose beaucoup sur l'agriculture. Je ne vous apprends rien en vous parlant des problèmes qu'ont eus les agriculteurs à vendre leur bétail aux États-Unis après la fermeture de la frontière. Les retombées sur nos collectivités sont catastrophiques. Nous avons été incapables de vendre notre bétail. Quelqu'un m'a raconté qu'il avait vendu une vache 89 \$, les larmes au bord des yeux.

Des ressources avaient été réservées pour les agriculteurs canadiens. Le gouvernement fédéral leur a versé des millions de dollars. Cependant, comme cet argent est transféré à la province, les Premières nations n'y ont pas accès. Cela nous pose d'énormes difficultés parce que les Premières nations relèvent du fédéral. Par conséquent, quand le fédéral verse de l'argent pour secourir les agriculteurs, il faudrait prévoir un montant séparé pour permettre aux membres des Premières nations de se protéger.

Les possibilités sont multiples. Voilà quelques semaines, nous avons participé à une importante réunion dans notre province concernant la pêche continentale. Nous voulons ouvrir le marché parce que toute l'industrie de la pêche est sous contrôle provincial actuellement. Des règlements provinciaux côtoient les règlements fédéraux, qui eux régissent la pêche maritime.



We have First Nation fishermen. We met with approximately 400 fishermen on the inland issue. They are reorganizing. We need support in that respect so we can capitalize on the fishing industry as a way of life.

The recommendations I would like to make relate to access to capital, resources, land, and a significant increase to First Nations specific economic development funding. The new funding must be significant, flexible in criteria and measurable in results. It must be in an organization that is First Nation specific and controlled by the First Nations. The funding must show long-term commitment to improving the standard of living of all First Nation people.

We would further recommend that discussion begin in Manitoba, where the problem is most acute. First Nations should be involved in the development of the program. Finally, as a quick start, INAC should re-establish the economic development equity program immediately, valued at \$29 million per year.

**Access to private capital:** There should be significant tax credit incentives for investors and corporations who invest in on-reserve businesses, which create significant jobs. This will significantly help in the area of access to capital from the private sector. This will certainly complement increased government economic development funding and will reduce social assistance costs. Input from First Nations in the design would be beneficial.

**Human resources:** Better coordination and an increase in education and training dollars to support the young and fast-growing First Nation population.

**Land and resources:** Expedite the land claim process in Manitoba. TLE land converted to reserve status to date is 6,000 acres out of a total of 197,000 acres.

**Resources:** In Manitoba, the federal government must support First Nation positions on access to resources and resource revenue-sharing agreements, the trilateral resource access committee's initiatives among the Assembly of Manitoba Chiefs and Manitoba and Canada and resource revenue sharing in Manitoba as per the RCAP recommendations. This is critical to the economic development of First Nations.

Those are our recommendations. There are all kinds of positive examples that we can look at of successful creation of businesses and opportunities. In Manitoba, our social development dollar far exceeds our economic development dollar. We see millions of dollars being spent on social development to keep people dependent on government funding. We would like to reverse that and have more economic development, more employment

Certains pêcheurs sont des membres des Premières nations. Nous avons rencontré quelque 400 pêcheurs pour discuter avec eux de pêche continentale. Ils sont présentement en réorganisation. Nous avons besoin d'aide pour parvenir à faire de l'industrie de la pêche un mode de vie.

Mes recommandations porteront sur l'accès au capital, aux ressources, aux terres, ainsi que sur la nécessité d'augmenter considérablement le financement du développement économique des Premières nations. Le financement devra être substantiel, fourni selon des critères souples et viser des résultats mesurables. Il devra être remis à un organisme destiné aux Premières nations et géré par elles. Le financement devra découler d'un engagement à long terme à l'égard de l'amélioration du niveau de vie de tous les membres des Premières nations.

Nous recommandons en outre que les discussions soient amorcées au Manitoba, là où le problème est le plus aigu. Les Premières nations devront participer à l'élaboration du programme. Enfin, pour favoriser une mise en train rapide, AINC doit rétablir dès maintenant le programme d'apports de capitaux pour le développement économique, évalué à quelque 29 millions de dollars par année.

**Accès au capital privé :** Il faudrait offrir des crédits d'impôt afin d'inciter les particuliers et les sociétés à investir dans les entreprises et stimuler la création d'emplois dans les réserves. Ce coup de pouce favoriserait l'accès au capital du secteur privé. Cette mesure est un complément naturel à l'augmentation du financement pour le développement économique. Il serait également souhaitable que les Premières nations fassent leur part.

**Ressources humaines :** Il faut améliorer la coordination et augmenter les budgets de l'éducation et de la formation à l'appui des jeunes et de la population en croissance rapide des Premières nations.

**Terres et ressources :** Il faut accélérer le règlement des revendications territoriales au Manitoba. À ce jour, les DFIT convertis en terres de réserve équivalent à 6 000 acres, alors que le territoire visé en compte 197 000.

**Ressources :** Au Manitoba, le gouvernement fédéral doit avaliser les prises de position des Premières nations concernant l'accès aux ressources et les accords de partage des recettes de l'exploitation des ressources, les initiatives du comité trilatéral sur l'accès aux ressources mettant en cause l'Assemblée des chefs du Manitoba, le Manitoba et le Canada, ainsi que le partage des recettes de l'exploitation des ressources, suivant les recommandations de la CRPA. Cet appui est primordial pour favoriser le développement économique des Premières nations.

Voilà pour nos recommandations. Nous avons sous les yeux de multiples exemples de réussites au chapitre de la création d'entreprises et de l'exploitation des possibilités. Au Manitoba, les budgets octroyés pour le développement social excèdent de loin ceux du développement économique. Des millions de dollars vont au développement social et maintiennent la population dans la dépendance économique par rapport au gouvernement. Nous

and more training so that we can provide capacity to people so that they can create livelihood opportunities for their future.

Mr. Chairman and senators, thank you very much for giving us this opportunity. I know we came unannounced, but I do appreciate you listening to us.

**The Chairman:** Thank you for your presentation and your recommendations. We will certainly consider what you have said as part of all of the information that we are gathering in our special study on Aboriginal businesses and economic development. In particular, we are looking at the elements that lead to success. We also look at some failures and examine why they fail. This will help us to ensure that governments and First Nations steer away from approaches that do not help businesses.

As part of our study, we will be going on a tour this coming fall to Saskatchewan, Manitoba and Northern Alberta. It may be that we will be coming to your area and will have an opportunity to meet with Aboriginal business people and other leaders who have information on Aboriginal business.

If you have any documentation that you are prepared to give us, is there a motion to accept the document?

**Senator Buchanan:** I so move.

**The Chairman:** All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

That concludes our business for the night. Thank you all for your attendance and your patience.

The committee adjourned.

voulons renverser la vapeur et stimuler le développement économique, la création d'emplois et l'offre de formations, des éléments clés pour que notre population puisse en venir à assurer elle-même sa subsistance à long terme.

Monsieur le président, sénateurs, je vous suis très reconnaissant de nous avoir prêté l'oreille. Je sais que nous sommes arrivés à l'improviste, et j'en apprécie encore plus votre accueil.

**Le président :** Merci pour vos commentaires et vos recommandations. Nous allons certainement intégrer vos propos au corpus que nous rassemblons aux fins de notre étude spéciale sur les entreprises autochtones et le développement économique. Nous sommes plus particulièrement à l'affût des facteurs de réussite. Nous voulons également étudier certains échecs, et notamment leurs causes. Cette étude nous permettra de mettre en garde les gouvernements et les Premières nations contre les mesures qui ont été nuisibles aux entreprises.

Aux fins de notre étude, nous visiterons l'automne prochain la Saskatchewan, le Manitoba et le nord de l'Alberta. Il est possible que nous nous rendions dans votre région pour rencontrer des gens d'affaires autochtones et d'autres leaders qui pourront mieux nous éclairer sur les entreprises autochtones.

Vous avez préparé des documents à notre intention avez-vous dit? Est-ce que quelqu'un peut présenter une motion visant le dépôt du document?

**Le sénateur Buchanan :** Je propose que le document soit déposé.

**Le président :** Êtes-vous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Voilà qui met fin à notre programme du jour. Merci à tous de votre présence et de votre patience.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

**WITNESSES:**

**Tuesday, May 3, 2005**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Maureen McPhee, Director General, Self Government Branch.

*Department of Justice Canada:*

Allan Cracower, Counsel, Indian and Northern Affairs  
Comprehensive Claims and Northern Affairs / Self-  
Government and Strategic Direction.

**Wednesday, May 4, 2005**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General;  
Jerome Berthelette, Principal;  
Jeff Greenberg, Principal.

*Assembly of Manitoba Chiefs:*

Dennis Whitebird, Grand Chief;  
Louis Harper, Special Assistant.

**TÉMOINS :**

**Le mardi 3 mai 2005**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Maureen McPhee, directrice générale, Direction générale  
l'autonomie gouvernementale.

*Ministère de la Justice Canada :*

Allan Cracower, conseiller juridique, Revendication globales  
affaires du Nord / Autonomie gouvernementale et orientation  
stratégique.

**Le mercredi 4 mai 2005**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale;  
Jerome Berthelette, directeur principal;  
Jeff Greenberg, directeur principal.

*Assemblée des Manitobans :*

Dennis Whitebird, grand chef;  
Louis Harper, adjoint spécial.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2005-06

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

---

Tuesday, May 10, 2005  
Wednesday, May 11, 2005

---

**Issue No. 7**

**Eighth meeting on:**

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

**and**

**First and final meeting on:**

Pursuant to rule 131, referral of the Response  
of the government to the Sixth Report of the  
Committee entitled "Urban Aboriginal Youth:  
An Action Plan for Change"

---

**APPEARING:**

The Honourable Ethel Blondin-Andrew, P.C., M.P.,  
Minister of State (Northern Development)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2005-2006

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Le mardi 10 mai 2005  
Le mercredi 11 mai 2005

---

**Fascicule n° 7**

**Huitième réunion concernant :**

La participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique au Canada

**et**

**Première et dernière réunion concernant :**

Conformément à l'article 131 du Règlement, renvoi  
de la réponse du gouvernement au sixième rapport  
du Comité intitulé « Les jeunes Autochtones vivant  
en milieu urbain : Plan d'action pour le changement »

---

**COMPARAÎT :**

L'honorable Ethel Blondin-Andrew, C.P., députée,  
ministre d'État (Nord canadien)

---

**TÉMOINS**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	* Kinsella
* Austin, P.C.	(or Stratton)
(or Rompkey, P.C.)	Léger
Buchanan, P.C.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Peterson, substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*May 5, 2005*).

The name of the Honourable Senator Gill, substituted for that of the Honourable Senator Watt (*May 10, 2005*).

The name of the Honourable Senator Watt, substituted for that of the Honourable Senator Gill (*May 11, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	* Kinsella
* Austin, C.P.	(ou Stratton)
(ou Rompkey, C.P.)	Léger
Buchanan, C.P.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Peterson substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 5 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Gill substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 10 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt substitué à celui de l'honorable sénateur Gill (*le 11 mai 2005*).



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, May 5, 2005:

The Honourable Senator Rompkey, P.C., informed the Senate that, pursuant to Orders adopted on November 3, 2004, the Response of the government to the Sixth Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples entitled "Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change", was tabled in the Senate on April 19, 2005. Pursuant to rule 131, this response was deemed referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 5 mai 2005 :

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., informe le Sénat que, conformément à l'ordre adopté le 3 novembre 2004, la Réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones intitulé « Les jeunes Autochtones en milieu urbain : un plan d'action pour le changement » a été déposé au Sénat le 19 avril 2005. Conformément à l'article 131 du Règlement, cette réponse est réputée renvoyée au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005  
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:32 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Christensen, Gill, Léger, Peterson, Sibbeston and St. Germain, P.C. (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

### WITNESSES:

#### Industry Canada:

Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada;

Gerry Huebner, Manager, Program Services, Aboriginal Business Canada;

Kevin Freiheit, Senior Research Economist.

Mr. Moore made a presentation and, with Mr. Freiheit, answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibits with the Clerk of the Committee.

- Formative Evaluation of the Aboriginal Business Development Program — Final Report, October 2, 2001 (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“2”)
- Summative Evaluation of the Aboriginal Business Development Program, March 29, 2002 (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“3”)
- Highlighting ABC Clients (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“4”)
- Canada — Aboriginal Peoples Roundtable: Government of Canada Economic Opportunities (December 2004) (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“5”)
- Aboriginal Entrepreneurs in 2002 (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“6”)
- Aboriginal Entrepreneurs Survey (questionnaire from Statistics Canada) (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“7”)

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 10 mai 2005  
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 32, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Christensen, Gill, Léger, Peterson, Sibbeston et St. Germain, C.P. (6).

*Également présents :* Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du mercredi 17 novembre 2004.*)

### TÉMOINS :

#### Industrie Canada :

Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada;

Gerry Huebner, gestionnaire, Services de programme, Entreprise autochtone Canada;

Kevin Freiheit, économiste principal de recherche.

M. Moore fait un témoignage et, avec M. Freiheit, répond aux questions.

Il est convenu que les documents ci-dessous soient déposés auprès de la greffière du comité.

- [Évaluation formative du programme de développement des entreprises autochtones — rapport final, 2 octobre 2001] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 2 »)
- [Évaluation sommative du programme de développement des entreprises autochtones, 29 mars 2002] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 3 »)
- [Highlighting ABC Clients] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 4 »)
- [Table ronde Canada-Autochtones, les possibilités économiques du gouvernement du Canada (décembre 2004)] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 5 »)
- [Les entrepreneurs autochtones en 2002] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 6 »)
- [Enquête sur les entrepreneurs autochtones (questionnaire de Statistique Canada)] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 7 »)

- Aboriginal Entrepreneurs Survey (Findings released on Monday, September 27, 2004) (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“8”)
- Services for Aboriginal Businesses (December 2004) (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-7-“9”)

At 10:38 a.m., the committee suspended.

At 10:44 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to discuss a draft agenda of the committee.

It was agreed that staff remain.

At 10:58 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 11, 2005  
(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:25 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C. Christensen, Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston and St. Germain, P.C. (7).

*Other senators present:* The Honourable Senator Dyck (1).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to rule 131, referral of the response of the government to the sixth report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples entitled “Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change.”

APPEARING:

The Honourable Ethel Blondin-Andrew, P.C., M.P., Minister of State (Northern Development)

WITNESSES:

*Office of the Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians:*

Allan MacDonald, Director;

Susan Anzolin, Senior Policy Analyst.

Minister Blondin-Andrew made a statement and, with Mr. MacDonald, answered questions.

- [Enquête sur les entrepreneurs autochtones (résultats publiés le lundi 27 septembre 2004)] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 8 »)
- [Services à la disposition des entreprises autochtones (décembre 2004)] (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 9 »)

À 10 h 38, la séance est suspendue.

À 10 h 44, conformément à l'alinéa 92(2)e du Règlement, le comité poursuit ses travaux à huis clos pour discuter de l'ordre du jour provisoire du comité.

Il est convenu que le personnel soit autorisé à rester dans la salle.

À 10 h 58, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 11 mai 2005  
(20)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 6 h 25, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Christensen, Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston et St. Germain, C.P. (7).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Dyck (1).

*Également présente :* Lisa Paterson, Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 131 du Règlement, renvoi de la réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones intitulé « Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain : Plan d'action pour le changement. »

COMPARAÎT :

L'honorable Ethel Blondin-Andrew, C.P., députée, ministre d'État (nord-canadien)

TÉMOINS :

*Bureau de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non-inscrits :*

Allan MacDonald, directeur;

Susan Anzolin, analyste principale en politique.

La ministre Blondin-Andrew fait une déclaration et, avec M. MacDonald, répond aux questions.



At 8:00 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 20 heures, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 10, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:32 a.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, I call the committee to order. We have today a number of officials from Industry Canada. Mr. Moore, please begin by introducing your colleagues and proceed with your presentation.

**Mr. Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada, Industry Canada:** Honourable senators, Aboriginal Business Canada is a part of Industry Canada. On my left is Mr. Freiheit, our Senior Research Economist for Aboriginal Business Canada. On my right is Mr. Heubner, our Manager, Program Services for Aboriginal Business Canada.

I have a short presentation. First, I would like to say that I am happy to be here as a witness for the study, given that we feel that economic development is very important for Aboriginal people. What I would like to do is give you a brief profile of economic participation by Aboriginal people as well as talk about some of the quality of life gaps, and some of the success stories, and then speak briefly to Aboriginal Business Canada and what it does and some of the future directions that we are taking.

I will start with the good news: Aboriginal participation in the economy is growing. The number of working age Aboriginal people is actually on the rise. When I speak about working age people, I am talking about individuals from 15 years to 64 years of age. As of 2001, almost two thirds of the Aboriginal population was of working age. There was a 25 per cent increase in the working age of Aboriginal people between 1996-01, compared to 5 per cent for the overall Canadian population. The working age segment is increasing significantly.

Statistics Canada indicates that the Aboriginal workforce, as a proportion of the Canadian workforce, will grow from 2.9 per cent to 3.6 per cent by 2016. Those increases are much more dramatic when you look at certain areas of the country like Saskatchewan and Nunavut. The number of working age Aboriginal people entering the labour force is also on the rise. Between 1996-01, the rate of growth in the Aboriginal workforce was more than four times of that of the Canadian labour force. This has resulted in an increase in the Aboriginal labour force participation rate to 61.4 per cent.

This growing participation has led to some general economic improvements. Aboriginal employment has increased. Between 1996-01, Aboriginal employment grew four times faster than

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 32 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique du Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, la séance est ouverte. Nous accueillons aujourd'hui des représentants d'Industrie Canada. Monsieur Moore, auriez-vous d'abord l'obligeance de nous présenter vos collègues et de faire ensuite votre exposé.

**M. Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada, Industrie Canada :** Honorables sénateurs, Entreprise autochtone Canada est une composante d'Industrie Canada. À ma gauche, je vous présente M. Freiheit, économiste principal de recherche pour Entreprise autochtone Canada. À ma droite, M. Heubner, gestionnaire, Services au Programme, Entreprise autochtone Canada.

Je serai bref. Premièrement, je tiens à dire que je suis heureux d'être ici pour témoigner dans le cadre de votre étude, car nous estimons que le développement économique est très important pour les peuples autochtones. Ce que j'aimerais faire, c'est de vous tracer un bref profil de la participation des peuples autochtones à la vie économique et de vous entretenir de certaines lacunes à combler en matière de qualité de vie, et de certaines des réussites, après quoi je parlerai brièvement d'Entreprise autochtone Canada, de son travail, et de certaines des orientations que nous nous proposons de suivre.

Je vais commencer par les bonnes nouvelles : les Autochtones participent de plus en plus à la vie économique. En fait, le nombre d'Autochtones en âge de travailler augmente. Et quand je parle des gens en âge de travailler, je parle des personnes âgées de 15 à 64 ans. En 2001, près des deux tiers de la population autochtone était en âge de travailler. De 1996 à 2001, on a enregistré une augmentation de 25 p. 100 des Autochtones en âge de travailler comparativement à 5 p. 100 pour l'ensemble de la population canadienne. Le segment des personnes en âge de travailler augmente de façon importante.

Selon Statistique Canada, la population active chez les Autochtones, en pourcentage de la population active canadienne, passera de 2,9 p. 100 à 3,6 p. 100 d'ici à 2016. Ces augmentations sont beaucoup plus importantes dans certaines régions du pays comme la Saskatchewan et le Nunavut. Le nombre d'Autochtones en âge de travailler qui entrent sur le marché du travail est également à la hausse. De 1996 à 2001, le taux de croissance de la population active autochtone était plus de quatre fois celui de la population active canadienne, d'où une augmentation du taux de participation de la population active autochtone qui s'est établi à 61,4 p. 100.

Cette participation accrue a permis de réaliser des améliorations économiques. L'emploi chez les Autochtones a augmenté. Entre 1996 et 2001, le taux d'emploi chez les

Canadian employment levels, and as a result, the Aboriginal employment rate was just under 50 per cent in 2001. Likewise, Aboriginal unemployment has decreased; between 1996-01, the Aboriginal unemployment rate dropped from 24 per cent to 19.1 per cent, which is a decrease of more than 20 per cent.

Progress is also being made in other areas. When you look at development itself, Aboriginal participation in major resource sectors continues to develop. Partnering opportunities such as Voisey's Bay, forestry projects, and diamond mining projects are growing for Aboriginal peoples. There is also measured increase in the business sector. There are over 27,000 self-employed Aboriginal people in Canada. The rate of growth of Aboriginal self-employment is nine times the national rate. There is particular promise for Aboriginal tourism as a multibillion-dollar sector for Aboriginal people in this country, and Olympics 2010 can be a key driver for that sector's growth.

Infrastructure progress includes the Internet and broadband access to Inuit and First Nation communities. In terms of financing, we continue to make improvements in access to capital, availability of interest rate buy downs, and we are seeing a maturation of Aboriginal financial institutions as well.

Aboriginal entrepreneurs are performing increasingly well. From responses to the 2002 Aboriginal Entrepreneurs Survey that we conducted with Statistics Canada, we found that approximately two thirds of businesses had operated for over five years and nearly two thirds of business owners expected their businesses to grow in the next two years. Seven out of 10 Aboriginal businesses reported profits in 2002, which is up 11 percentage points since 1996 and which is comparable to Canadian businesses. Thirty-five per cent of small Aboriginal businesses had at least one full-time employee, while 30 per cent employed at least one part-time employee. Over the next two years, 72 per cent of export businesses plan to increase their exports, and one fifth of Aboriginal businesses not exporting in 2002 plan to start exporting in the next two years.

Despite all this happy news there are still some major quality of life gaps that persist among Aboriginal people. For example, labour force participation rates still lag behind the Canadian participation rates. The unemployment rate remains two and one half times higher than the national rate. The incidence of low income is two times more common amongst the Aboriginal population with average income levels one and a one-half times lower than the Canadian national level.

Autochtones a augmenté quatre fois plus rapidement que le taux d'emploi chez les Canadiens; ainsi, le taux d'emploi chez les Autochtones se situait à un tout petit peu moins de 50 p. 100 en 2001. De même, le chômage chez les Autochtones a diminué; de 1996 à 2001, le taux de chômage chez les Autochtones est passé de 24 à 19,1 p. 100, soit une diminution de plus de 20 p. 100.

Des progrès sont également enregistrés dans d'autres domaines. En ce qui concerne le développement comme tel, la participation autochtone aux grands secteurs des ressources naturelles continue de s'accroître. Les possibilités de partenariat comme Voisey's Bay, les projets forestiers et les projets d'exploitation de mines de diamant sont de plus en plus importants pour les peuples autochtones. On a également constaté une augmentation mesurée du secteur des affaires. Il y a plus de 27 000 Autochtones travailleurs autonomes au Canada. Le taux de croissance du travail autonome chez les Autochtones correspond à neuf fois le taux enregistré à l'échelle nationale. Le tourisme autochtone, secteur évalué à plusieurs milliards de dollars pour les peuples autochtones au Canada, est particulièrement prometteur, et les Jeux olympiques de 2010 peuvent être un moteur économique très important pour la croissance de ce secteur.

Entre autres progrès en matière d'infrastructure, mentionnons l'accès à l'Internet et à la large bande pour les communautés inuites des Premières nations. Pour ce qui est du financement, nous continuons de réaliser des améliorations pour ce qui est de l'accès aux capitaux, de la bonification des taux d'intérêt et nous assistons également à la maturation des institutions financières autochtones.

Les entrepreneurs autochtones affichent de plus en plus de bons rendements. D'après les réponses à l'Enquête sur les entrepreneurs autochtones que nous avons menée en 2002 avec Statistique Canada, nous avons constaté qu'environ deux tiers des entreprises étaient exploitées depuis plus de cinq ans et près des deux tiers des propriétaires d'entreprises prévoyaient que celles-ci prendraient de l'expansion au cours des deux années suivantes. Sept entreprises autochtones sur 10 ont déclaré des profits en 2002, ce qui constitue une augmentation de 11 points de pourcentage depuis 1996 et est comparable aux entreprises canadiennes. Trente-cinq pour cent des petites entreprises autochtones comptaient au moins un employé à temps plein, alors que 30 p. 100 engageaient au moins un employé à temps partiel. Au cours des deux prochaines années, 72 p. 100 des entreprises d'exportation prévoient accroître leur chiffre d'affaires, et un cinquième des entreprises autochtones qui n'exportaient pas en 2002 prévoyaient commencer à le faire au cours des deux prochaines années.

Malgré toutes ces bonnes nouvelles, il y a encore d'importantes lacunes au chapitre de la qualité de vie qui persistent chez les Autochtones. Par exemple, les taux de participation à la population active traînent toujours derrière ceux du Canada en général. Le taux de chômage est de deux fois et demie plus élevé que le taux national. L'incidence des faibles revenus est deux fois plus répandue chez les Autochtones qui ont un niveau de revenu moyen une fois et demie inférieur au niveau national.



There is also still a lack of critical infrastructure which is important to economic development, including broadband and other key infrastructure projects. Aboriginal people are three and one half times more likely to be on social assistance than other Canadians. Despite increasing educational attainment rates, there are still significant gaps and still higher rates of poverty, illness and so on.

Some of the barriers that we see or conditions that impede the pre-conditions to sustainable economic development and business development for Aboriginal people include lack of education, lack of employment opportunities, underdeveloped infrastructure, remoteness from and lack of access to markets and financial services. Other barriers include the lack of availability of information, limited capital and equity, perceptions of being a high credit risk, inability to access commercial financing, inability to pledge land on reserve as security and limited business experience and training. In terms of the federal policy and program responses to these issues, in 1984 we introduced the Native Economic Development program, which cost close to \$100 million per year. Over time, the Native Economic Development program has morphed into Aboriginal Business Canada, which is a grants and contributions program that runs about \$39 million per year.

With the current state of Aboriginal development, there seems to be a greater emphasis on social development than on economic development. We are not saying that is wrong but perhaps we need a better balance between the two. The federal government invests approximately \$300 million per year on Aboriginal economic development, which is a small sum compared to the \$9 billion that is invested in Aboriginal people. There is a lack of integration between social and economic development policies. We need to do more to link key social opportunities, such as housing, to economic development.

Industry Canada has Aboriginal Business Canada, of course, and also provides support to Aboriginal financial institutions. The department has First Nations SchoolNet, which connects First Nations schools to the Internet. There are general applications programs with Aboriginal take up, for example, FedNor, which is the regional agency for Northern Ontario, through its Community Futures Program. There is the broadband program that connects Aboriginal and other communities to broadband on the Internet.

The mandate of ABC is to work with Aboriginal entrepreneurs and businesses and financial organizations to promote the development, competitiveness and success of Aboriginal businesses in Canadian and world markets. We are a successful delivery model with \$37 million for grants and contributions from the national program. ABC provides eligible Aboriginal

On remarque également une lacune grave en matière d'infrastructure, qui est importante pour le développement économique, soit la bande large et d'autres projets majeurs d'infrastructure. Les Autochtones ont trois fois et demie plus de chances de se retrouver à vivre de l'aide sociale que les autres Canadiens. Malgré des taux de scolarisation en croissance, il existe encore d'importantes lacunes et des taux encore plus élevés de pauvreté, de maladie, et cetera. chez les Autochtones.

Parmi les obstacles que nous constatons ou parmi les conditions qui nuisent au développement économique durable et au développement des entreprises pour les Autochtones, mentionnons le manque d'instruction, de possibilités d'emploi, le sous-développement des infrastructures, l'éloignement des marchés et un accès insuffisant aux marchés et aux services financiers. Les autres obstacles incluent la non-disponibilité de l'information, des capitaux et des actifs restreints, le fait d'être perçus comme un risque élevé en matière de crédit, l'incapacité d'accéder au financement commercial, de donner un terrain de la réserve en garantie et une expérience limitée en affaires et un manque de formation. En ce qui concerne les politiques et les programmes adoptés par le gouvernement fédéral pour lutter contre ces difficultés, en 1984, nous avons créé le Programme de développement économique des Autochtones, qui coûte près de 100 millions de dollars par année. Au fil des ans, ce programme s'est transformé pour devenir Entreprise autochtone Canada, qui est un programme de subventions et de contributions d'une valeur approximative de 39 millions de dollars par année.

Compte tenu de l'état actuel du développement chez les Autochtones, on semble mettre davantage l'accent sur le développement social que sur le développement économique. Nous ne disons pas qu'une telle mesure est erronée, mais qu'il faudra peut-être établir un meilleur équilibre entre les deux. Le gouvernement fédéral investit quelque 300 millions de dollars par année dans le développement économique des Autochtones, ce qui est peu comparativement aux 9 milliards de dollars qui sont investis pour les peuples autochtones. Il y a manque d'intégration entre les politiques de développement social et économique. Nous devons faire davantage pour établir un lien entre les grandes contributions sociales comme le logement, et le développement économique.

Industrie Canada inclut, bien sûr, Entreprise autochtone Canada et offre du soutien aux institutions financières autochtones. Le ministère englobe Rescol canadien pour les Autochtones qui relie les écoles autochtones à l'Internet. Il y a des programmes d'application générale qui sont pris en main par les Autochtones, par exemple, FedNor, l'agence régionale du Nord de l'Ontario, par l'entremise de son Programme de développement des collectivités. Il y a aussi le programme à large bande qui relie les communautés autochtones et autres à la large bande sur l'Internet.

Le mandat d'Entreprise autochtone Canada est de travailler avec les entrepreneurs et les entreprises autochtones et les organisations financières pour promouvoir le développement, la compétitivité et le succès des entreprises autochtones sur les marchés canadiens et mondiaux. Nous constituons un modèle de prestation à succès avec 37 millions de dollars de subventions et

entrepreneurs and organizations with financial assistance information and advice. The program is available to all Aboriginal heritage groups regardless of residency. The average contribution is about \$38,000, which is primarily a non-repayable contribution, to establish or acquire a business or to expand a business. The maximum contribution to an individual entrepreneur is \$75,000 and \$500,000 if it is a community project. ABC provides non-repayable contributions and support for business planning, start-ups, expansions and marketing.

There are 100 people across Canada at ABC headquarters and in 10 offices. We also have 15 third-party service delivery arrangements with Aboriginal institutions to deliver our program on our behalf. We have a network of 30 Aboriginal capital corporations that we helped to establish.

I will speak to some successes within our program. The survival rate for ABC-assisted businesses is 70 per cent compared to 65 per cent survival for Canadian businesses overall. We leverage \$2 to \$3 for every \$1 contributed. Since April 2003, we have assisted in the creation of 575 new businesses, in the expansion of 270 businesses and in the acquisition of 67 existing businesses.

Through our access to the capital interest rate buy-down program, we have spent \$1.2 million and leveraged \$16.5 million for mainstream financial institutions. This has resulted in over \$46 million in Aboriginal business activity and the creation of over 1,600 jobs. We have assisted in the creation and expansion of Aboriginal capital corporations over the past 20 years. Combined with a number of other institutions, this has surpassed the \$1 billion mark in terms of loans to Aboriginal businesses. Aboriginal capital corporations currently loan out \$40 million to \$50 million per year to about 1,300 Aboriginal businesses.

We have the National Aboriginal Economic Development Board that provides advice to us and to other ministers. The mandate of the NAEDB is to provide advice to the Minister of Industry and other federal ministers with respect to coordinating programs, policies and procedures within their department related to Aboriginal economic development. An Order in Council established the board in 1990 and it has up to 20 members. All of the members are Governor-in-Council appointments and represent all Aboriginal heritage groups in all regions of Canada. There are senior ex officio representations provided by Industry Canada, Indian affairs, Human Resources Development Canada and Western Economic Diversification Canada. The board is about to add other regional agencies, as well.

contributions qui proviennent du programme national. Entreprise autochtone Canada offre aux entrepreneurs et organisations autochtones admissibles des conseils et de l'information en matière d'aide financière. Le programme est mis à la disposition de tous les groupes autochtones ancestraux, quel que soit leur lieu de résidence. La contribution moyenne est d'environ 38 000 \$, ce qui est en grande partie une contribution non remboursable, utilisée pour établir ou acquérir une entreprise ou pour la développer. La contribution maximale accordée à un entrepreneur individuel est de 75 000 \$ et de 500 000 \$ s'il s'agit d'un projet communautaire. Entreprise autochtone Canada offre des contributions non remboursables et du soutien pour la planification des entreprises, leur lancement, leur expansion et la commercialisation.

L'Administration centrale et les 10 bureaux d'Entreprise autochtone Canada comptent 100 personnes réparties dans tout le Canada. Nous avons également 15 ententes de prestation de services de tierce partie avec des institutions autochtones qui sont chargées d'exécuter notre programme en notre nom. Nous disposons d'un réseau de 30 sociétés d'immobilisations autochtones dont nous avons facilité la mise en place.

Je vais maintenant vous parler des réalisations de notre programme. Le taux de survie des entreprises qui profitent de l'aide d'Entreprise autochtone Canada est de 70 p. 100 comparativement à 65 p. 100 pour les entreprises canadiennes en général. Chaque dollar de contribution rapporte de 2 à 3 \$. Depuis avril 2003, nous avons contribué à la création de 575 entreprises, à l'expansion de 270 et à l'acquisition de 67 entreprises existantes.

Grâce à l'accès que nous avons au programme de bonification des taux d'intérêt, nous avons dépensé 1,2 million de dollars et obtenu 16,5 millions pour les institutions financières principales. Tout cela a créé plus de 46 millions de dollars d'activité économique chez les Autochtones et plus de 1 600 emplois. Nous avons participé à la création et à l'expansion de sociétés d'immobilisations autochtones au cours des 20 dernières années. Jumelés à d'autres institutions, nous avons dépassé la marque du milliard de dollars en ce qui a trait aux prêts accordés aux entreprises autochtones. Les sociétés d'immobilisations autochtones prêtent actuellement de 40 à 50 millions de dollars par année à environ 1 300 entreprises autochtones.

Nous pouvons également compter sur le Conseil national de développement économique des Autochtones, dont le mandat est de fournir des conseils au ministre de l'Industrie et à d'autres ministres fédéraux sur la coordination des programmes, des politiques et des procédures dans leur ministère eu égard au développement économique des Autochtones. Le Conseil a été créé par décret en 1990 et compte un maximum de 20 membres. Tous les membres sont nommés par le gouverneur en conseil et représentent tous les groupes autochtones de toutes les régions du Canada. Il y a des cadres supérieurs nommés d'office par Industrie Canada, Affaires indiennes, Développement des ressources humaines Canada et Diversification économique de l'Ouest Canada. Le Conseil est sur le point d'ajouter des représentants d'autres agences régionales également.

Aboriginal Business Canada provides secretariat services to the NAEDB. Some of the key activities this fiscal year include planning and hosting a national business summit to try to twin Aboriginal businesses with large, mainstream Canadian corporations, and develop a corporate benchmark report card on Aboriginal economic development.

Some future approaches include adopting a more balanced approach to social and economic development and encouraging self-reliance in Aboriginal people. We plan to utilize economic development as a tool to address social and other issues while addressing the needs of a large and growing off-reserve population. We plan to rely on and use mainstream programming to support Aboriginal people. We recognize that the economic cost of not succeeding influences all Canadians, not only Aboriginal people.

As senators are aware, the Prime Minister has a round table process that highlights economic opportunities as a priority. The Minister of Industry, David Emerson, met with the private sector, provinces, territories and Aboriginal groups to develop recommendations on how to move forward on this important file. The minister is very keen to move ahead on this process.

We have to look at how we will deal with the \$30-million decrease in economic development funding from Indian and Northern Affairs Canada. Their annual business development budget has decreased, so there is more pressure on our program to try to manage the opportunities coming forward on business development.

Included in our submission is a copy of *The Daily*, which is Statistics Canada's publication that will give senators a better idea of the Aboriginal Entrepreneurship Survey findings. Also included in our submission is the background paper that Minister Emerson used for his economic opportunity sectoral session event and the informative evaluation of the ABC program. You will also find a copy of a copy of a package called "Services to Business for Aboriginal Entrepreneurs," which is a quick reference guide for Aboriginal people looking at business or related support. We will leave with the committee a list of ABC success stories.

When the analysis is completed, we will provide the committee with provincial and thematic fact sheets based on the Aboriginal Entrepreneurship Survey that we conducted. Senators will have information on Aboriginal businesses not only by province and sector but also by territory.

Entreprise autochtone Canada offre des services de secrétariat au Conseil national de développement économique des Autochtones. Entre autres activités principales de l'exercice financier actuel, mentionnons la planification et la réalisation d'un sommet national des entreprises pour tenter de jumeler des entreprises autochtones à de grandes sociétés canadiennes et d'élaborer une fiche de rendement des entreprises en ce qui a trait au développement économique autochtone.

Entre autres mesures à venir, mentionnons l'adoption d'une approche plus équilibrée à l'égard du développement économique et social et l'encouragement de l'autonomie chez les peuples autochtones. Nous prévoyons utiliser l'outil du développement économique pour régler des enjeux sociaux et autres tout en répondant aux besoins d'une population importante et de plus en plus nombreuse vivant hors réserve. Nous prévoyons compter sur les programmes d'orientation générale pour aider les peuples autochtones. Nous reconnaissons que le coût économique de l'échec a des répercussions sur tous les Canadiens, non seulement sur les peuples autochtones.

Comme le savent les sénateurs, le premier ministre dispose d'une table ronde chargée de faire ressortir les possibilités économiques prioritaires. Le ministre de l'Industrie, M. David Emerson, a rencontré le secteur privé, les provinces, les territoires et les groupes autochtones pour formuler des recommandations sur la façon d'aller de l'avant dans cet important dossier. Le ministre souhaite lui aussi ardemment qu'il en soit ainsi.

Nous devons voir comment composer avec la diminution de 30 millions de dollars des crédits affectés au développement économique et imposée par Affaires indiennes et du Nord Canada. Le budget annuel de développement des entreprises de ce ministère a diminué, de sorte qu'il est plus difficile pour notre programme de gérer les occasions qui se présentent en matière de développement des entreprises.

Nous avons joint à notre mémoire une copie de la publication *Le Quotidien*, organe de Statistique Canada qui donnera aux sénateurs une meilleure idée des résultats de l'Enquête sur les entrepreneurs autochtones. Nous avons également joint un document de fond que le ministre Emerson a utilisé lors de son forum sectoriel sur les possibilités de développement économique et l'évaluation informative du programme d'Entreprise autochtone Canada. Vous trouverez également un exemplaire d'un ensemble de documents intitulé « Services aux entrepreneurs autochtones », qui est un guide de référence rapide pour les personnes autochtones qui veulent obtenir de l'aide pour leur entreprise ou de l'aide connexe. Nous laisserons également au comité la liste des réalisations du programme Entreprise autochtone Canada.

Une fois l'analyse terminée, nous remettrons au comité des fiches signalétiques provinciales et thématiques sur l'*Enquête sur les entrepreneurs autochtones* que nous avons menée. Les sénateurs auront l'information sur les entreprises autochtones non seulement par province et par secteur, mais également par territoire.



**Senator St. Germain:** Mr. Moore, my first question relates to what you said about the lack of education. Your statistics sound quite good and I see that there are no significant changes in certain areas. The successes form, I am sure, the basis of your statistics. There is clearly a line of delineation between those that are not successful and those that are. In my province of British Columbia, areas such as Osoyoos, Westbank and others are success stories that add to the percentages. However, there are stories that are unsuccessful. You also talked about the North, which is a unique area.

This committee travelled to the North and found a resource based economy. Certainly, the people have taken advantage of the situation and capitalized on it since the settlement of land claims. It is the number of native nations that are below 60 degrees latitude that are truly suffering.

Concerning education, what I see and hear is that many of our native people want to become lawyers; I do not know why that is but they seem to want to gravitate to a career in law. Some go to education. What are we doing in the way of training tradesmen?

On the non-Aboriginal side of things, many of your building contractors and many of the successful business people came up through the trades as qualified plumbers, and carpenters.

Is DIAND or your department doing anything to try to encourage people to become qualified tradespeople, which I think is a more honourable profession than a lawyer is?

**Mr. Moore:** I could not agree with you more, senator. The focus of our program is more on the business development side. If there are tradespeople who are interested in starting or expanding a business, we will certainly support them in that endeavour. In terms of getting them to that level where they are skilled to undertake this work, that is more under the purview of Human Resources Development Canada, and to a certain extent, Indian affairs as well.

I am aware of some of the activities and pilot projects in Vancouver, and a recent announcement concerning construction training. There are a number of other examples in and around Fort McMurray and other areas of the country as well. HRDC would be in a better position to comment on those types of programs.

**Senator St. Germain:** How long have you been in your job, Mr. Moore?

**Mr. Moore:** Three years.

**Senator St. Germain:** Were you in the industry department before that time?

**Mr. Moore:** Prior to that, I was at HRDC managing the skills program.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur Moore, ma première question concerne ce que vous avez dit au sujet du manque d'instruction. Vos statistiques paraissent bien intéressantes, mais je constate qu'il n'y a pas de changements importants dans certaines régions. Je suis convaincu que vos statistiques reposent sur les réalisations. Il y a manifestement une démarcation entre les entreprises qui ne réussissent pas et celles qui réussissent. Dans ma province de la Colombie-Britannique, les secteurs comme Osoyoos, Westbank et autres comptent des succès qui s'ajoutent aux autres réalisations. Cependant, il y a des cas d'échec. Vous avez également parlé du Nord, qui est un secteur bien particulier.

Notre comité s'est rendu dans le Nord et nous avons constaté qu'il y avait une économie axée sur les ressources. Naturellement, les gens ont profité de la situation et l'ont exploitée depuis le règlement des revendications territoriales. Ce sont les nations autochtones qui vivent en deçà du 60<sup>e</sup> parallèle qui éprouvent de véritables difficultés.

En ce qui concerne l'éducation, ce que je vois et ce que j'entends, c'est que nombre de nos Autochtones veulent devenir avocats; je ne sais pas pourquoi il en est ainsi, mais ils semblent vouloir faire carrière en droit. Certains se dirigent vers l'éducation. Quelle formation est offerte aux gens de métier?

Du côté des non-Autochtones, nombre d'entrepreneurs en bâtiment et de gens d'affaires prospères ont connu le succès en tant que plombiers et menuisiers qualifiés.

Est-ce que le ministère des Affaires indiennes ou votre ministère fait quoi que ce soit pour encourager les gens à devenir des gens de métier qualifiés, ce qui, à mon avis, est une profession plus honorable que celle d'avocat?

**M. Moore :** Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur. Notre programme met davantage l'accent sur le développement des entreprises. Si des gens de métier veulent lancer une entreprise ou lui faire prendre de l'expansion, nous allons certainement les aider. En ce qui concerne la capacité de les amener au niveau de qualification nécessaire pour entreprendre ce travail, cela relève davantage de Développement des ressources humaines Canada, et dans une certaine mesure, d'Affaires indiennes également.

Je suis au courant de certaines des activités et de certains des projets pilotes qui sont menés à Vancouver, et d'une annonce récente concernant une formation en bâtiment. Il y a plusieurs autres exemples dans les environs de Fort McMurray et d'autres régions du pays. DRHC serait mieux en mesure de faire des commentaires sur ce genre de programme.

**Le sénateur St. Germain :** Depuis quand occupez-vous votre poste, monsieur Moore?

**M. Moore :** Trois ans.

**Le sénateur St. Germain :** Étiez-vous au ministère de l'Industrie avant?

**M. Moore :** Avant, j'étais gestionnaire d'un programme de développement des compétences à DRHC.

**Senator St. Germain:** In my experience as a cabinet minister, I know that problems can fall through the cracks when so many departments are involved. The thing is that you have so many departments. You said there was HRDC, DIAND, yourselves and you mentioned another one department.

**Mr. Moore:** There are regional agencies involved as well. An interesting statistic is that 11 federal departments are involved in Aboriginal economic development, delivering approximately 26 programs.

**Senator St. Germain:** How can anyone really focus on the work at hand? By the time you have meetings, you end up having meetings to have meetings. This is a concern of mine. The thing is that I can see that if there is a strong resource like diamonds, pipelines, oil wells or gas wells, it is relatively easy for an Aboriginal nation to dig itself out of the morass of welfare and get into an economic development stage.

When Aboriginal people live close to the larger cities in Manitoba, Ontario or parts of Quebec, they find having opportunities for employment. The only way to dig their way out is through education.

You began your submission with education and it is encouraging to know that the department is cognizant of the problems that Aboriginal peoples face. I worry that because so many departments and agencies are involved that nothing will be accomplished. These people are 20-some years behind in their educational levels compared to the rest of society. It will take them 25 years, I think somebody said, at the present rate of improvement to catch up to the non-Aboriginal educational level in this country.

I do not know. I think a lot of good work has been done. I do not want to be critical. Since in the early 1980s, things have changed. I was in government through part of the 1980s and I could see the change then. There have been improvements made.

With all these departments and all these agencies how we can really focus on the little guy that really needs help on an Indian reserve in southern Manitoba where the only way he can dig his way out is to become a skilled tradesperson or improve his education.

I am not saying that university is bad, but the fact is that I do not think it is a be all and end all, even though many people tend to gravitate to them. If a kid is not smart enough to go to university, he falls through the cracks.

Have you done any studies in that area that would give us guidance in our report? Can you offer us any positive recommendations?

**Mr. Moore:** From an education point of view, no. I am sure if you ask Indian affairs, they might have something. As I said, our focus is more on the business development side of things.

**Le sénateur St. Germain :** Pour avoir déjà été ministre, je sais que des problèmes peuvent passer inaperçus lorsqu'il y a trop de ministères qui sont en cause. Le problème, c'est qu'il y a tellement de ministères. Vous avez parlé de DRHC, d'Affaires indiennes Canada, de vous-même et vous avez mentionné un autre ministère.

**M. Moore :** Il y a aussi des agences régionales qui sont dans le jeu. Statistique intéressante, 11 ministères fédéraux s'occupent de développement économique des Autochtones et offrent environ 26 programmes

**Le sénateur St. Germain :** Comment peut-on vraiment se concentrer sur le travail à faire? Vous avez des réunions, et ensuite vous avez des réunions pour avoir des réunions. C'est ce qui me préoccupe. Le fait est que je constate que s'il y a une ressource importante comme le diamant, les pipelines, les puits de pétrole ou de gaz, il est relativement aisé pour une nation autochtone de se sortir du marasme du bien-être social et de s'attaquer au développement économique.

Lorsque les Autochtones vivent près des grandes villes au Manitoba, en Ontario ou dans des régions du Québec, ils ont peu de possibilités d'emploi. La seule façon de s'en sortir, c'est par l'éducation.

Vous avez commencé votre exposé en parlant d'éducation et il est encourageant de savoir que le Ministère est conscient des problèmes auxquels font face les Autochtones. Je m'inquiète de voir que rien ne sera fait parce qu'il y a tellement de ministères et d'organismes qui sont en cause. Ces peuples accusent un retard de quelque 20 ans dans leur niveau d'instruction comparativement au reste de la société. Cela va leur prendre 25 ans, quelqu'un l'a dit je crois, au taux actuel d'amélioration, pour rattraper le niveau d'instruction des non-Autochtones au Canada.

Je ne sais pas. Je pense que beaucoup de travail a été fait. Je ne veux pas être critique. Depuis le début des années 1980, les choses ont changé. Je faisais partie du gouvernement dans les années 1980, et j'ai été en mesure de constater le changement. Des améliorations ont été apportées.

Avec tous ces ministères et toutes ces agences, comment peut-on vraiment se concentrer sur la personne qui a vraiment besoin d'aide dans une réserve indienne du sud du Manitoba où la seule façon de se sortir du marasme, c'est d'apprendre un métier et d'améliorer son niveau d'instruction.

Je ne dis pas que l'université est mauvaise, mais le fait est que je ne pense pas que ce soit une fin en soi, même si de nombreuses personnes ont tendance à graviter autour de l'université. Si un jeune n'a pas l'intelligence pour aller à l'université, il passe à travers les mailles du filet.

Avez-vous fait des études sur cette question qui nous guideraient dans notre rapport? Pouvez-vous nous faire des recommandations positives?

**M. Moore :** Pour ce qui est de l'instruction, non. Je suis sûr que si vous demandez au ministère des Affaires indiennes, on pourra vous en fournir. Comme je l'ai dit, nous mettons davantage l'accent sur le développement des entreprises.

**The Chairman:** You are obviously involved with Aboriginal businesses throughout the country. Do you see a definite change?

Have we reached a stage in our society where with increased education, with opportunities and a social consciousness, there is a real mushrooming of Aboriginal businesses?

Is that a fair view or is that just an idealistic view on my part?

**Mr. Moore:** That is fair. When we look at some of the statistics in terms of the growing workforce and growing labour force, we see that there will be greater opportunities for Aboriginals to become entrepreneurs.

Concerning education, while we are still lagging behind, there are still some opportunities for better education. As my colleague Mr. Freiheit pointed out, part of the reason why we see the rate of entrepreneurship increasing nine times more than the Canadian average, might be an artefact of this issue of education. Mr. Freiheit surmises that they are trying to create these opportunities for themselves, perhaps under the condition that they do not have the education or the experience either to become tradespeople or to leave their community to get a job somewhere else or even to get a job in their community. There could be a link there between the lack of opportunity and the lack of education and the self-employment trend that is dramatically higher than the Canadian average.

**Senator St. Germain:** Are you doing anything to assist off-reserve people?

**Mr. Moore:** We are a pan-Aboriginal program, which means that we provide support and assistance to Inuit, Metis and First Nations people, status and non-status, on- and off-reserve — urban, rural, and northern areas. We are comprehensive, whereas if you look at Indian affairs and their previous business development programming, their focus was for on-reserve status Indians.

**Senator Peterson:** You talked about the challenges of Aboriginal employment, and the related issue of education. A major employer in Regina is thinking of lowering its grade requirement in order to include more people in its employment opportunities. Their present requirement is grade 12.

Do you have any statistics to indicate whether that is a good direction to follow in the meantime?

An employment strategy study in Regina found the same thing; that education is the driving factor for Aboriginal youth. A lot of this is to get them moved along so they can become entrepreneurs and become self-sustaining. We have the First Nations University, but first they have to get through high school. It seems that we should put a significant amount of effort into the development of these budding business people.

**Le président :** De toute évidence, vous vous intéressez aux entreprises autochtones de tout le pays. Est-ce que vous constatez un changement marqué?

Avons-nous atteint une étape dans notre société où grâce à une instruction accrue, à des possibilités élargies et à une plus grande conscience sociale, nous pourrions voir une véritable prolifération d'entreprises autochtones?

Est-ce une évaluation juste ou idéaliste de ma part?

**M. Moore :** C'est juste. Quand on regarde les statistiques sur la croissance de la population active et du marché du travail, on constate qu'il y a de plus grandes possibilités pour les Autochtones de devenir entrepreneurs.

Pour ce qui est de l'instruction, même si nous traînons toujours de l'arrière, il y a encore des possibilités d'avoir une meilleure instruction. Comme l'a fait remarquer mon collègue M. Freiheit, si l'on constate une augmentation du taux d'entrepreneuriat qui est neuf fois plus élevé que la moyenne canadienne, c'est peut-être en partie un effet corrélié de l'instruction. Selon M. Freiheit, les gens cherchent à créer leurs propres occasions, peut-être parce qu'ils n'ont pas l'instruction ou l'expérience nécessaire pour devenir des gens de métier ou pour quitter leur communauté pour trouver un emploi ailleurs ou même pour trouver un emploi chez eux. Il pourrait y avoir ici un lien entre l'absence d'occasions et le manque d'instruction et la tendance au travail autonome qui est beaucoup plus élevée que la moyenne canadienne.

**Le sénateur St. Germain :** Est-ce que vous aidez les gens qui vivent hors des réserves?

**M. Moore :** Notre programme est offert à tous les Autochtones, ce qui veut dire que nous offrons de l'aide et du soutien aux Inuits, aux Métis, aux Premières nations, aux Indiens inscrits ou non, vivant en réserve ou hors réserve, dans les régions urbaines, rurales et nordiques. Notre programme est un programme global, alors que si vous prenez le programme des Affaires indiennes offert auparavant pour le développement des entreprises, on mettait l'accent sur les Indiens inscrits vivant en réserve.

**Le sénateur Peterson :** Vous avez parlé des difficultés d'emploi chez les Autochtones, et de la question connexe de l'instruction. Un important employeur de Regina songe actuellement à abaisser ses exigences pour inclure plus de gens de métier dans ses offres d'emploi. Il exige actuellement un diplôme de 5<sup>e</sup> secondaire.

Avez-vous des statistiques indiquant si c'est là une bonne orientation à suivre entre-temps?

Les auteurs d'une étude sur les stratégies d'emploi à Regina ont constaté la même chose, à savoir que l'instruction est un facteur important pour les jeunes Autochtones. Tout ce que l'on veut, c'est de les amener à devenir des entrepreneurs et à atteindre l'autonomie. Nous avons l'Université des Premières nations, mais d'abord, les jeunes doivent finir leurs études secondaires. Il me semble que nous allons devoir consacrer beaucoup d'efforts au développement de ces gens s'ils veulent devenir des entrepreneurs.



How important is it to reinstate that economic development funding? You said you are trying to backfill it. It seems to me that it has had a dramatic impact on trying to move forward. They cannot make strategic alliances anymore; they do not have the funding. Where are we on that problem?

**Mr. Moore:** On the youth side, we do not have any statistics related to education, but we do find it very important to concentrate on Aboriginal youth. Certainly, Indian affairs could find those statistics.

We find that Aboriginal youth are more interested than Canadian youth in becoming self-employed or becoming entrepreneurs, based on some of the reasons to which I referred in my submission. Maybe there are other reasons as well.

We reduce our equity requirements for Aboriginal youth to make it easier for them to access funding through our program. We recognize that they have limited or no experience and we want to make it easier for them.

In terms of reinstating funding for INAC, it has had an adverse impact on business development overall. We are trying to do is to lessen some of our requirements and to change our program policies to address the gap left by Indian affairs. That being said, their funding has been reduced without a parallel increase in our funding. Whether or not we will be able to meet the demand is uncertain, but we will determine that as we adjust program priorities.

Given the point I have already made about so many programs being out there, I am not sure if the answer is to have both Indian affairs and Industry Canada delivering a business development program. Perhaps we should look at some kind of consolidation where there is one program for Aboriginal people to access funding for business development.

**Senator Peterson:** I would certainly support that type of consolidation. The other problem they find is they are running around in circles trying to find out where they can get the help. There must be a one-stop shop. That would be a good move.

**Mr. Moore:** That is one aspect that we are looking at and not just for business development. We need to look at it from a broader economic development point of view in terms of rationalizing some of the programs to make them more like a one-stop shop for communities and individuals who are looking for support.

**Senator Gill:** I have three or four points.

Dans quelle mesure est-il important de restaurer le financement du développement économique? Vous avez dit que vous essayez de combler les lacunes. Il me semble que cela a eu des répercussions importantes sur le fait de vouloir aller de l'avant. On ne peut plus conclure des alliances stratégiques; on n'a plus le financement. Où en est-on au sujet de ce problème?

**M. Moore :** Pour ce qui est des jeunes, nous n'avons pas de statistiques sur l'éducation, mais nous constatons effectivement qu'il est très important de nous concentrer sur les jeunes Autochtones. Assurément, les Affaires indiennes pourraient trouver ces statistiques.

Nous constatons que les jeunes Autochtones sont plus désireux que les jeunes Canadiens de devenir travailleurs autonomes ou entrepreneurs, pour certaines des raisons dont j'ai parlé dans mon exposé. Il y en a peut-être d'autres aussi.

Nous réduisons les exigences en matière de capitaux pour les jeunes Autochtones afin qu'il soit plus facile pour eux d'accéder au financement par l'entremise de notre programme. Nous reconnaissons qu'ils ont une expérience restreinte, voire aucune expérience, et nous voulons leur faciliter la tâche.

En ce qui concerne la restauration du financement pour AINC, cela a eu des répercussions négatives sur le développement des entreprises en général. Ce que nous tentons de faire, c'est de réduire certaines de nos exigences et de changer les politiques de nos programmes pour combler les lacunes laissées par la baisse du financement des Affaires indiennes. Cela étant dit, le financement de ce ministère a été coupé, sans qu'il y ait augmentation parallèle du nôtre. Quant à savoir si nous serons en mesure de répondre à la demande, cela est incertain, mais nous le saurons au fur et à mesure que nous ajusterons nos priorités de programmes.

En considérant ce que j'ai déjà dit au sujet du grand nombre de programmes qui existent, je ne suis pas certain que la solution est qu'Affaires indiennes et Industrie Canada appliquent un programme de développement des entreprises. Peut-être pourrions-nous envisager une certaine consolidation où il y aurait un programme pour les peuples autochtones leur permettant d'accéder au financement pour le développement des entreprises.

**Le sénateur Peterson :** Je serais tout à fait d'accord pour ce genre de consolidation. L'autre problème que l'on constate, c'est que les gens tournent en rond pour tenter de savoir où ils peuvent obtenir de l'aide. Il doit y avoir un guichet unique. Ce serait une bonne idée.

**M. Moore :** C'est là un aspect que nous envisageons actuellement, et pas seulement pour le développement des entreprises. Il faut envisager les choses du point de vue d'un développement économique plus large pour ce qui est de rationaliser certains des programmes afin qu'ils soient davantage un guichet unique pour les collectivités et les individus que nous cherchons à aider.

**Le sénateur Gill :** J'aurais trois ou quatre remarques.

[Translation]

**Senator Gill:** You said that approximately 100 employees work for Aboriginal Business Canada. FedNor is also involved, as well as SOCA in Quebec and probably some other Band Councils. Do you have any idea of the number of employees dedicated to the delivery of services within that 38 million dollar budget? I have other questions for you but would you prefer to answer this one?

[English]

**Mr. Moore:** We have approximately 100 employees at Aboriginal Business Canada although not all of those employees are necessarily involved in the program delivery business. We have other aspects about which Senator Gill is probably aware in terms of providing secretariat support to the National Aboriginal Economic Development Board. Some of our employees provide policy and research support for the program and for the department from an Aboriginal economic development point of view.

At the end of the day, we have 75 or 80 individuals who are responsible for delivering the program. We also have third party arrangements with entities like SourceCAN that delivers the program on behalf of ABC.

We recently evaluated the third party service delivery structure involved in ABC, and we want to move forward to give more support to Aboriginal institutions, not only in delivering our program, but also in terms of doing more to support their membership.

**Senator Gill:** Is it not possible to know what the cost overheads are to manage this program?

There are so many people involved, not only at the government level, but also at the band council and the provincial level. With your 100 employees, that is 12 per cent or 13 per cent of the budget.

How much money do you invest in employment to manage this program?

**Mr. Moore:** In terms of salaries, operating and maintenance dollars, the total for ABC is about \$10 million. A significant portion of that money is used not necessarily for program delivery. You would have to set that apart. I do not know what the numbers are off the top of my head. A significant amount of those dollars is for the operation of our private sector board as well as for providing policy and research advice, activities and research projects, and so on.

**Senator Gill:** I have been involved from the beginning of this program. I was on the board on the provincial and the national scene. I spent enough time there to know that according to the statistics, all the Indians must have been working.

[Français]

**Le sénateur Gill :** Vous mentionniez qu'il y avait une centaine d'employés qui travaillaient au programme Entreprises autochtones Canada. FedNor est aussi impliqué ainsi que SOCA au Québec et probablement d'autres des Conseils de bandes. Avez-vous une idée du nombre d'employés impliqués à offrir les services du programme pour ces 38 millions de dollars. J'aurais d'autres questions à vous poser ou préférez-vous répondre à celle-là ?

[Traduction]

**M. Moore :** Entreprise autochtone Canada compte environ 100 employés qui ne sont pas tous nécessairement affectés à l'exécution du programme. Il y a d'autres aspects dont le sénateur est probablement au courant, comme offrir des services de secrétariat au Conseil national de développement économique des Autochtones. Certains de nos employés offrent du soutien en matière de politiques et de recherche pour le programme et le Ministère en ce qui a trait au développement économique des Autochtones.

Tout compte fait, nous avons 75 ou 80 personnes qui sont responsables de l'exécution du programme. Nous avons également des ententes de tierce partie avec des entités comme SourceCAN qui applique le programme au nom d'Entreprise autochtone Canada.

Nous avons évalué récemment la structure de prestation des services par une tierce partie et nous voulons aller de l'avant pour donner plus de soutien aux institutions autochtones, non seulement pour l'exécution de notre programme, mais aussi pour les intéresser davantage à profiter de notre programme.

**Le sénateur Gill :** Est-il possible de savoir quels sont les coûts généraux de gestion de ce programme?

Il y a tellement de personnes en cause, non seulement au niveau du gouvernement, mais du conseil de bande et au niveau provincial. Avec vos 100 employés, c'est 12 p. 100 ou 13 p. 100 du budget.

En ce qui a trait à l'emploi, combien investissez-vous pour gérer ce programme?

**M. Moore :** Pour les salaires, le budget de fonctionnement et d'entretien, le total d'EAC est d'environ 10 millions de dollars. Une partie importante de cet argent n'est pas forcément utilisée pour l'exécution du programme. Il faut mettre cela à part. Je n'ai pas les chiffres en tête. Une partie importante de cet argent est utilisée pour le fonctionnement de notre conseil du secteur privé de même que pour la prestation de conseils, la réalisations d'activités et de projets de recherche sur les politiques, et ainsi de suite.

**Le sénateur Gill :** Je m'intéresse à ce programme depuis le début. J'ai fait partie du conseil à l'échelle provinciale et nationale. J'y ai passé suffisamment de temps pour savoir que d'après les statistiques, tous les Indiens doivent avoir travaillé.

If you add the statistics and the employment created each year, there is supposed to be 100 per cent employment. You must be serious about that. It guides you for the future, for the money that you should invest and where you should invest.

I do not know if that has changed, but you can count the heads and you count the businesses that are supposed to be there and working. I do not know the basis you are using.

If you look at economic development and you look at social assistance, which is increasing, your program is increasing by the creation of employment. I am talking about on-reserve, because off-reserve it is different. It is difficult to know. On-reserve social assistance is increasing and employment is increasing. This is difficult to explain. Could you explain that to me?

**Mr. Moore:** That is a good question. I do not think I can explain it.

**Senator Gill:** I know that you are working seriously and trying to do your best. Would you try to convince your boss — I do not know who he is — to analyze this situation and to give good statistics to create a good program and a program that will settle something? I am not saying that you are not doing anything to help Aboriginal people. There is some progress on-reserve, but it is still difficult.

When you talk about Aboriginal people, you talk about on-reserve, off-reserve, First Nation, Metis and Inuit. I think everyone agrees that the geographic, economic and social situations are different for each group. We should have something special for all of those groups. For example, if you invest money and you want a guarantee, Indians on-reserve cannot give a guarantee. Off-reserve they can give those guarantees. Right from the beginning that is very important.

It is important to make a distinction between those two groups, and I will include that in my recommendations. I know that people are inclined to put all of the groups in the same basket. It is easier for the administration, but it does not give you a real picture or help to find an adequate solution.

I know that you do your best. That is a comment. Perhaps you would care to respond.

**Mr. Moore:** There is a significant difference between on-reserve and off-reserve. On-reserve is a different legislative and regulatory regime, and they create barriers to economic development. You were alluding to one which is the whole issue of pledging security of assets on reserves. When your normal entrepreneur goes into a bank, they will pledge their house or land as collateral to secure a loan. It is difficult to do that on reserves.

Some communities have found innovative ways to get around that problem. We want to look at how we can replicate that across the country. I do not think it is a simple matter of ensuring

Si vous ajoutez les statistiques et les emplois créés chaque année, on devrait avoir un taux d'emploi de 100 p. 100. Il faut être sérieux à ce sujet. Ça vous guide pour l'avenir, pour l'argent qui devrait être investi et où il devrait être investi.

Je ne sais pas si les choses ont changé, mais vous pouvez compter les têtes et les entreprises qui sont supposées avoir été créées et être efficaces. Je ne sais pas sur quelle base vous vous fondez.

Si vous prenez le développement économique et l'aide sociale, qui augmente de plus en plus, votre programme prend de l'expansion en raison de la création d'emplois. Je parle ici des emplois en réserve, parce que hors réserve, les choses sont différentes. C'est difficile de savoir. L'aide sociale en réserve augmente tout comme l'emploi. Cela est difficile à expliquer. Pourriez-vous le faire pour moi?

**M. Moore :** C'est une bonne question et je ne pense pas pouvoir vous donner une explication.

**Le sénateur Gill :** Je sais que vous travaillez sérieusement et que vous essayez de faire de votre mieux. Pourriez-vous essayer de convaincre votre patron — je ne sais pas qui il est — d'analyser la situation et de fournir de bonnes statistiques pour créer un bon programme, un programme qui va régler un problème? Je ne dis pas que vous ne faites rien pour aider les Autochtones. Des progrès ont été constatés en réserve, mais les choses sont toujours difficiles.

Quand vous parlez des Autochtones, vous parlez des gens qui vivent en réserve, hors réserve, des Premières nations, des Métis et des Inuits. Je pense que tout le monde est d'accord pour dire que la situation géographique, économique et sociale est différente d'un groupe à l'autre. Nous devrions avoir quelque chose de spécial pour chacun de ces groupes. Par exemple, si vous investissez de l'argent et que vous voulez une garantie, les Indiens en réserve ne peuvent en donner. Ils peuvent le faire s'ils vivent hors réserve. Dès le début, cela est très important.

Il est important de faire une distinction entre les deux groupes, et je vais l'inclure dans mes recommandations. Je sais que les gens ont tendance à mettre tous les groupes dans le même panier. C'est plus facile pour l'administration, mais ça ne nous donne pas une idée réelle de la situation et ça ne vous aide pas non plus à trouver une solution adéquate.

Je sais que vous faites de votre mieux. Ce n'est qu'un commentaire. Peut-être souhaiterez-vous y répondre?

**M. Moore :** Il y a une différence importante entre les gens qui vivent en réserve et hors réserve. Les gens qui vivent en réserve sont assujettis à un régime législatif et réglementaire différent, et ces régimes créent des obstacles au développement économique. Vous avez fait allusion à un de ces obstacles, qui est la question du versement de garanties par des gens vivant dans les réserves. Quand l'entrepreneur normal va dans une banque, il offre sa maison ou son terrain pour garantir un prêt. C'est difficile de faire ça quand on vit en réserve.

Certaines communautés ont trouvé des façons innovatrices de contourner le problème. Nous voulons voir comment nous pouvons reproduire une telle solution partout dans le pays. Je



land on reserve is fee simple. You will find a lot of resistance to that plan. It is more about finding innovative ways around the current legislative and regulatory regime to ensure that securitization can happen for Aboriginal people on reserve who would like to start or expand a business.

**Senator Gill:** I know people try to get together: Indian affairs, economic development, Aboriginal Economic Development and others are involved in the economy. To your knowledge, are there problems between those institutions?

**Mr. Moore:** There has been a lot of progress. We have a very good relationship with our colleagues at Indian affairs, as well as with regional agencies. In some cases, we have project review committees and other types of committees where we get together to discuss projects of mutual interest. In some areas, we have the provinces involved.

A good example is New Brunswick, which is part of the Joint Economic Development Initiative or JEDI. It brings to the table the Province of Nova Scotia, Indian affairs, Industry Canada, ACOA, and the Aboriginal groups. We have broad discussions about economic development in New Brunswick but also specific discussions about individual projects. That model seems to work well in Nova Scotia. We will have to see whether it would work well in other provinces. Perhaps it is a model that can be replicated elsewhere.

**Senator Christensen:** It is difficult to get everything together in statistics. How do you determine the 70 per cent survival rate? Is that financial self-sufficiency?

**Mr. Freiheit:** The study that statistic was cited from included businesses that were in business at the time the survey was taken.

**Senator Christensen:** Whoever is still in business falls into that category?

**Mr. Freiheit:** Correct. We are starting to create a baseline with the information we have been collecting. We are collecting data that will support a calculation of the survivability rate on a regular basis.

**Senator Christensen:** When that statistic was given, it was higher than the rest of the country. If you are looking at the percentage for the rest of the country, what are they basing that on?

**Mr. Freiheit:** The 65 per cent for the rest of the Canadian population is based on a study that is becoming dated. It was a Statistics Canada study, and it was a rigorous attempt at coming up with a survivability rate for Aboriginal-owned businesses. It is something we need to improve, and we are trying to make those improvements.

ne crois pas qu'il suffise simplement de garantir une terre en réserve. Beaucoup vont s'opposer à une telle mesure. Il faut plutôt trouver des façons innovatrices de contourner le régime législatif et réglementaire actuel pour s'assurer que les Autochtones vivant en réserve qui souhaitent lancer ou agrandir une entreprise puissent le faire.

**Le sénateur Gill :** Je sais que les gens essaient de réunir leurs efforts : Affaires indiennes, Développement économique, Développement économique autochtone, et autres s'intéressent à l'économie. À votre connaissance, y a-t-il des problèmes entre ces institutions?

**M. Moore :** Beaucoup de progrès ont été réalisés. Nous entretenons de très bonnes relations avec nos collègues des Affaires indiennes, tout comme avec ceux des agences régionales. Dans certains cas, nous avons des comités d'examen de projets et d'autres types de comités où nous pouvons nous réunir pour discuter de projets d'intérêt mutuel. Dans certains secteurs, nous comptons sur les provinces.

Un bon exemple de cela, le Nouveau-Brunswick, qui fait partie de l'Initiative conjointe de développement économique (ICDE). Cette initiative réunit autour d'une même table des représentants de la province, d'Affaires indiennes, d'Industrie Canada, de l'APECA et des groupes autochtones. Nous avons des discussions générales sur le développement économique du Nouveau-Brunswick, mais des discussions particulières sur certains projets. Ce modèle semble bien fonctionner. Il faudra voir si cela pourrait bien fonctionner dans d'autres provinces. Peut-être est-ce un modèle qui pourrait être repris ailleurs.

**Le sénateur Christensen :** Il est difficile de tout inclure dans les statistiques. Comment établissez-vous le taux de survie des entreprises à 70 p. 100? Est-ce qu'il s'agit d'autonomie financière?

**M. Freiheit :** L'étude de laquelle les statistiques ont été tirées prenait en compte les entreprises qui étaient exploitées au moment où l'enquête a été menée.

**Le sénateur Christensen :** Toutes les entreprises encore en exploitation tombent dans cette catégorie?

**M. Freiheit :** C'est exact. Nous sommes en train de créer une base de données avec l'information que nous avons recueillie. Nous recueillons des données qui vont permettre de faire un calcul du taux de survie de façon régulière.

**Le sénateur Christensen :** Lorsque ce taux a été établi, il était plus élevé que pour le reste du pays. Si vous prenez le pourcentage pour le reste du pays, sur quoi se base-t-on?

**M. Freiheit :** Le taux de 65 p. 100 établi pour le reste de la population canadienne est basé sur une étude qui commence à dater. C'était une étude de Statistique Canada, et qui tentait rigoureusement d'établir le taux de survie des entreprises autochtones. C'est là une chose que nous devons améliorer, et que nous sommes en train d'améliorer.

**Senator Christensen:** When taken as a comparison, it is artificially high. You would have to look at the rest of the country and see what sort of assistance they had in achieving what they were achieving. You would have to have an equal comparison in order to come to that conclusion.

**Mr. Freiheit:** There is broad acknowledgment of the data limitations out there with respect to Aboriginal peoples.

**Senator Christensen:** What is the uptake in the program? Is it fully subscribed, or is there room for growth?

**Mr. Moore:** We are fully subscribed by the end of every year. In some years, we have spent more than our allocation, but we manage that problem from year to year.

This year and future years will be a test for us because of the decrease in funding to Indian affairs and the lack of increase in funding to Aboriginal Business Canada. We are going to see many clients coming through our doors looking for support for projects that we did not support in the past. It is important that we open our doors more and take the risk. We do not want people to slip between the cracks because one program has been shut down.

There are a number of clients that we reject on an annual basis. This is because they are not eligible or they have changed their minds or they do not fit our criteria. I hope that with a change in our criteria we will get more people into the program this year.

We fund about 1,000 projects each year. The contribution of \$38,000 per client is fairly low. We provide anywhere from \$2,000 to \$5,000 to help someone develop a business plan. We provide up to \$50,000 to assist someone in buying a vehicle for their business.

**Senator Christensen:** Of the 1,000 clients you are dealing with each year, what is the on-reserve and off-reserve percentage?

**Mr. Moore:** I am fairly certain that our statistics match up with the geographic distribution and that 70 per cent of the Aboriginal population lives off reserve. In terms of our funding, about 66 per cent live off reserve, so it almost matches up.

**Senator Christensen:** What would the uptake be between north of the Territories and south of the Territories? What is the percentage?

**Mr. Moore:** Three per cent of our applicants are from the Territories. I do not know if that matches the proportion of the population.

We opened an office in Yellowknife last year to alleviate that problem. We did not have an office there, but we had a third party service delivery arrangement in place, and that did not work

**Le sénateur Christensen :** Quand ce taux est comparé, il est artificiellement élevé. Il faut voir ce qui se fait dans le reste du pays et quel genre d'aide les entreprises ont obtenu pour en arriver là. Il faut faire une comparaison égale pour en venir à cette conclusion.

**M. Freiheit :** Tout le monde reconnaît les limites des données en ce qui concerne les peuples autochtones.

**Le sénateur Christensen :** Quel est le taux de participation au programme? Est-ce qu'il est utilisé à 100 p. 100 ou s'il y a place pour la croissance?

**M. Moore :** Nous dépensons la totalité de notre budget à la fin de chaque année. Certaines années, nous avons dépensé plus que nos crédits, mais nous gérons ce problème d'une année à l'autre.

Cette année et les années subséquentes seront déterminantes pour nous à cause de la diminution du financement des Affaires indiennes et de l'absence d'augmentation de financement accordé à Entreprise autochtone Canada. Beaucoup de gens vont venir nous voir pour obtenir du soutien à des projets que nous n'avons jamais soutenus. Il est important d'ouvrir nos portes davantage et de prendre le risque. Nous ne voulons pas que les gens n'obtiennent pas l'aide dont ils ont besoin parce qu'un programme a été annulé.

Chaque année, nous refusons beaucoup de clients. Soit parce qu'ils ne sont pas admissibles, soit qu'ils ont changé d'idée ou qu'ils ne répondent pas à nos critères. J'espère, comme nos critères ont changé, que nous pourrions accueillir plus de gens dans le cadre de notre programme cette année.

Nous finançons environ 1 000 projets par année. La contribution de 38 000 \$ par client est assez faible. Nous offrons de 2 000 à 5 000 \$ pour aider quelqu'un à élaborer un plan d'affaires. Nous offrons jusqu'à concurrence de 50 000 \$ pour aider quelqu'un à acheter un véhicule pour son entreprise.

**Le sénateur Christensen :** Des 1 000 clients avec qui vous traitez chaque année, quel est le pourcentage de gens qui vivent en réserve et hors réserve?

**M. Moore :** Je suis presque certain que nos statistiques correspondent à la répartition géographique et que 70 p. 100 des Autochtones vivent hors réserve. En ce qui a trait à notre financement, environ 66 p. 100 des personnes que nous finançons vivent hors réserve, donc c'est pratiquement à même hauteur.

**Le sénateur Christensen :** Quel serait le taux de participation entre le Nord et le Sud des Territoires? Quel est le pourcentage?

**M. Moore :** Trois pour cent de nos demandeurs proviennent des Territoires. Je ne sais pas si cela correspond au pourcentage de la population.

Nous avons ouvert un bureau à Yellowknife l'an dernier pour atténuer ce problème. Nous n'avions pas de bureau là-bas, mais nous avons une entente de prestation de services de tierce partie

out. We took it upon ourselves to open an office in Yellowknife for the Northwest Territories, and we have seen the demand for our program increase by 300 per cent.

**Senator Christensen:** Are First Nations that have land claim agreements eligible?

**Mr. Moore:** Absolutely.

**Senator Christensen:** There must be repetition of the types of businesses that you fund. Are they restaurants, road maintenance or construction businesses?

**Mr. Moore:** We provide support to the natural resources sector, and to the tourism sector.

We are starting to see a ramp-up in terms of professional and technical services support: doctors, dentists, consultants, and lawyers. We are providing more support to professionals starting businesses.

Retail is starting to pick up as well, and that seems to coincide with what we see in the census data.

**Senator St. Germain:** You put \$38 million into this per year?

**Mr. Moore:** Yes. Our grants and contributions budget is \$38 million per year.

**Senator Christensen:** What securities are required if they are off reserve as opposed to those that are on reserve and have some arrangement within their structure for security?

**Mr. Moore:** Any applicant who wants to access our program has to bring 15 per cent of their own equity to the table. Youth have to bring 10 per cent, and we have defined youth as 36 years of age minus one day. I just missed that mark. We do not take securities.

**Senator Peterson:** Many new urban reserves are created to take over an existing business or to create an industry. Are there different procedures and rules for securing assets in that event?

**Mr. Moore:** I am not sure what legislation regulates urban reserves. I assume that, if they are reserves, they would have the same problems as other reserves in terms of pledging land or houses as security. I would have to check with Indian affairs on that question.

**Senator Peterson:** If you would, please.

**Mr. Moore:** The Muskeg Lake reserve in Saskatchewan, which is adjacent to Saskatoon, is doing extremely well. There are a number of extremely successful businesses on that reserve. Whether that success can continue in other urban reserves is yet to be seen.

et cela n'a pas fonctionné. Nous avons décidé d'ouvrir un bureau à Yellowknife pour les Territoires du Nord-Ouest, et la demande de financement dans le cadre de notre programme a augmenté de 300 p. 100.

**Le sénateur Christensen :** Est-ce que les Premières nations qui ont réglé leurs problèmes de revendications territoriales sont admissibles?

**M. Moore :** Absolument.

**Le sénateur Christensen :** Il doit y avoir répétition du genre d'entreprises que vous financez. Y a-t-il des restaurants, des entreprises de construction ou d'entretien de routes?

**M. Moore :** Nous offrons du soutien au secteur des ressources naturelles et au secteur touristique.

Nous commençons à constater une augmentation des demandes de soutien de services professionnels et techniques : médecins, dentistes, consultants et avocats. Nous accordons plus de soutien aux professionnels qui lancent une entreprise.

Le commerce de détail commence à augmenter également, et cela semble coïncider avec ce que nous constatons dans les données du recensement.

**Le sénateur St. Germain :** Vous mettez 38 millions de dollars dans cela par année?

**M. Moore :** Oui. Notre budget de subventions et de contributions est de 38 millions de dollars par année.

**Le sénateur Christensen :** Quelles garanties sont exigées si les gens sont hors réserve comparativement à ceux qui sont en réserve et qui disposent de certains arrangements dans leur structure en ce qui concerne les garanties?

**M. Moore :** Toute personne qui veut accéder à notre programme doit avoir 15 p. 100 de son propre actif. Les jeunes doivent fournir 10 p. 100, et nous avons défini les jeunes comme des personnes âgées de 36 ans moins un jour. Je ne réponds pas au critère. Nous ne prenons pas de titres boursiers.

**Le sénateur Peterson :** Beaucoup de nouvelles réserves urbaines sont créées pour prendre en charge une entreprise existante ou créer une industrie. Est-ce qu'il existe des procédures et des règles différentes pour obtenir les actifs en pareil cas?

**M. Moore :** Je ne sais pas exactement quelle loi régit les réserves urbaines. Je suppose que, si ce sont des réserves, elles ont les mêmes problèmes que les autres réserves en ce qui concerne le fait de s'engager ou de donner en garantie une terre ou une maison. Il faudrait que je vérifie avec les Affaires indiennes à ce sujet.

**Le sénateur Peterson :** S'il vous plaît, oui.

**M. Moore :** La réserve de Muskeg Lake en Saskatchewan, voisine de Saskatoon, tire extrêmement bien son épingle du jeu. On compte plusieurs entreprises qui connaissent beaucoup de succès dans cette réserve. Quant à savoir si le succès peut se répéter dans d'autres réserves urbaines, cela reste à voir.



I believe Western Economic Diversification has done a study on urban reserves. We can try to find that for you, if you wish. It was an interesting study. We know that there is a lot of resistance from other urban areas to the creation of urban reserves, for a number of reasons.

**Senator Peterson:** That would be interesting information. It would enhance your ability to take on new ventures.

**Senator Gill:** Do you include the Inuit and people living in the territories in "off-reserve?" Some of them live on reserve, but the majority live off reserve, including the Dene nation.

**Mr. Moore:** Our statistics of on reserve versus off reserve include the Inuit, for statistical reasons only.

**Senator Léger:** Senator St. Germain said that there are so many departments that we get lost. There are 11 departments and 26 programs, as you said.

There is progress on the business side. Is there equivalent progress in diminishing the number of departments and the complications to getting help? As Aboriginals are progressing, is the government slimming down to reduce complication?

**Mr. Moore:** I have not seen a dramatic change. With regard to what we do for Aboriginal people overall, including social and economic programs, there are about 30 departments delivering over 260 programs. We see some progress in areas like early childhood development where they are working on coordinating and rationalizing the programming. Those are the kinds of steps we want to take in economic development as well. We want to reduce the gap and duplication in order to be able to react at the speed of business and be more effective in delivering programs. That is a challenge we currently face.

**Senator Léger:** Is this a priority among all of the departments, or is it simply that we know about it but cannot get out of that system?

**Mr. Moore:** From our own experience and the work we are doing in economic development, it is one of the top priorities right now. We have briefed Minister Emerson on the situation. He is interested in moving forward on a process that will lead to an approach through which we can rationalize all these departments and programs.

**Senator Léger:** Are there Aboriginals in the top levels of these 11 departments, especially in the 10 offices throughout Canada?

**Mr. Moore:** You cannot get much higher than my level in Aboriginal Business Canada, and I am Aboriginal from Kitigan Zibi, which is a reserve near Maniwaki. We have five executive

Je crois que Diversification économique de l'Ouest a fait une étude sur les réserves en milieu urbain. On pourrait essayer de la trouver pour vous, si vous voulez. C'était une étude intéressante. Nous savons qu'il y a beaucoup de résistance de la part d'autres zones urbaines en ce qui a trait à la création de réserves en milieu urbain, pour diverses raisons.

**Le sénateur Peterson :** L'information serait intéressante. Elle vous aiderait à vous lancer dans de nouveaux projets.

**Le sénateur Gill :** Est-ce que vous incluez les Inuits et les gens qui vivent dans les territoires dans les gens vivant « hors réserve »? Certains d'entre eux vivent en réserve, mais la majorité vit hors réserve, y compris la nation dénée.

**M. Moore :** Nos statistiques sur les gens en réserve par rapport aux gens hors réserve incluent les Inuits, pour des raisons statistiques seulement.

**Le sénateur Léger :** Le sénateur St. Germain disait qu'il y a tellement de ministères que l'on se perd. Il y a 11 ministères et 26 programmes, comme vous l'avez dit.

On constate des progrès du côté des entreprises. Y a-t-il progrès équivalents dans la diminution du nombre de ministères et l'atténuation des complications qui empêchent d'obtenir de l'aide? Au fur et à mesure que les Autochtones progressent, le gouvernement rationalise-t-il ses opérations pour réduire les complications?

**M. Moore :** Je n'ai pas vu de changement majeur. En ce qui concerne les mesures que nous adoptons pour les Autochtones en général, y compris les programmes socio-économiques, il y a environ 30 ministères qui appliquent plus de 260 programmes. Nous constatons des progrès dans des secteurs comme le développement de la petite enfance où ils travaillent ensemble pour coordonner et rationaliser les programmes. Voilà le genre de mesures que nous souhaitons prendre en matière de développement économique également. Nous voulons réduire l'écart et le dédoublement afin d'être capables de réagir à la vitesse des entreprises et d'être plus efficaces dans l'exécution des programmes. C'est là le défi que nous devons relever actuellement.

**Le sénateur Léger :** Est-ce que c'est une priorité pour tous les ministères ou si c'est simplement que l'on est conscient de la situation, mais qu'on ne peut pas se sortir du système?

**M. Moore :** D'après notre propre expérience et le travail que nous faisons en matière de développement économique, c'est une des grandes priorités actuellement. Nous avons informé le ministre Emerson de la situation. Il souhaite que l'on adopte un processus qui mènera à la création d'une approche à l'aide de laquelle on pourra rationaliser tous ces ministères et ces programmes.

**Le sénateur Léger :** Est-ce qu'il y a des Autochtones qui occupent des postes supérieurs dans ces 11 ministères, surtout dans les 10 bureaux répartis dans tout le Canada?

**M. Moore :** J'occupe le poste le plus élevé à Entreprise autochtone Canada, et je suis un Autochtone de Kitigan Zibi, une réserve près de Maniwaki. Nous avons cinq postes de cadres à

positions at Aboriginal Business Canada and three are filled by Aboriginal people, including myself. Within Aboriginal Business Canada, Aboriginal employees are reaching 40 per cent. We would like to get to 50 per cent, if not higher. We have to follow the Public Service Commission rules and regulations, but we do want to reach that mark.

**Senator Léger:** I do not understand the business side of it. Why are we decreasing \$30 million with something that is increasing?

**Mr. Moore:** I cannot answer that question. The people at Indian affairs would have to answer that, but it certainly does present a challenge for us.

**Senator Christensen:** Of the projects that you are funding, what percentage would be joint ventures with non-Aboriginal companies?

**Mr. Moore:** We think it is very small, but we would have to get the number for you.

**Senator Christensen:** I wonder if it is quite prevalent.

**The Chairman:** The Auditor General appeared before us last week. As you know, her office did a study on the services provided to First Nations. She was critical of government and particularly bodies that provide services to Aboriginal people, because it takes so long.

Is there a consciousness in your organization of being as business like and efficient as possible? Obviously, working at the normal speed of government it is not good enough for business.

**Mr. Moore:** Through ABC we hire individuals with B.Coms, MBAs, CPAs, CGAs and so on. These are very qualified people in terms of assessing businesses. We have also instituted service standards that we must meet. Executives and individuals who work in ABC need to meet those standards in order to access performance pay.

We actually judge our employees on how quickly they can turn a project around and responses, and so on. We take service standards seriously at ABC because we realize that when opportunities come up they are time sensitive and clients need to move quickly. Our client satisfaction survey shows that about 75 per cent of our clients were pleased with the service they received. Although, when you looked at the other 25 per cent that were not pleased, their key criticism was timeliness, obviously. It is still something that we need to improve on and try to find innovative ways to improve our process to speed things up. Certainly we take that as a top priority.

**Mr. Freiheit:** Some of the delivery aspects and the pace of delivery have been criticized, but it is in large part the due diligence that the program imposes on clients that we believe helps make a client, in a business of that client, get off to a better start.

Entreprise autochtone Canada, et trois sont occupés par des Autochtones dont moi-même. Entreprise autochtone Canada compte 40 p. 100 d'employés autochtones. Nous aimerions atteindre 50 p. 100, sinon plus. Nous devons suivre les règles et règlements de la Commission de la fonction publique, mais nous voulons atteindre ce niveau.

**Le sénateur Léger :** Je ne comprends pas le volet entreprise. Pourquoi diminuons-nous les fonds de 30 millions de dollars dans un domaine en expansion?

**M. Moore :** Je ne peux répondre à cette question. Il faudrait la poser aux gens des Affaires indiennes, mais cela représente certainement une difficulté pour nous.

**Le sénateur Christensen :** Parmi les projets que vous financez actuellement, quel pourcentage représenterait des contreparties avec des sociétés non autochtones?

**M. Moore :** Nous croyons que c'est très peu, mais il faudrait trouver le pourcentage pour vous.

**Le sénateur Christensen :** Je me demande si c'est vraiment répandu.

**Le président :** La vérificatrice générale a comparu devant le comité la semaine dernière. Comme vous le savez, son bureau a réalisé une étude sur les services offerts aux Premières nations. Elle a critiqué le gouvernement, plus particulièrement les organismes qui offrent des services aux Autochtones, parce que cela prend tellement de temps.

Dans votre organisation, êtes-vous soucieux d'adopter une attitude d'entrepreneur et d'être le plus efficace possible? De toute évidence, respecter le rythme normal du gouvernement, ce n'est pas suffisant pour une entreprise.

**M. Moore :** Entreprise autochtone Canada engage des particuliers qui ont un baccalauréat en commerce, un MBA, un CPA, des CGA et ainsi de suite. Ce sont des gens très qualifiés pour évaluer les entreprises. Nous avons également établi des normes de service que nous devons respecter. Les cadres et les personnes qui travaillent pour EAC doivent respecter ces normes pour avoir une rémunération au rendement.

En fait, nous jugeons nos employés par la rapidité avec laquelle ils peuvent réaliser un projet, et ainsi de suite. Nous prenons les normes de service au sérieux chez nous, parce que nous réalisons que lorsque les possibilités se présentent, il faut tenir compte des délais et des besoins des clients pour agir rapidement. Notre sondage sur la satisfaction de la clientèle indique qu'environ 75 p. 100 de nos clients sont satisfaits du service qu'ils ont reçu. Cependant, lorsque nous avons examiné les 25 p. 100 qui n'étaient pas satisfaits, les principales critiques portaient sur les échanciers, de toute évidence. C'est là une chose qu'il nous faut encore améliorer et pour laquelle il faut trouver des façons innovatrices d'améliorer notre processus pour accélérer les choses. Assurément, nous en faisons une priorité très importante.

**M. Freiheit :** Certains aspects de la prestation des services et le rythme de prestation ont été critiqués, mais cela est dû en grande partie à la diligence raisonnable qu'impose le programme aux clients et qui, à notre avis, aide à faire en sorte que le client ait un

It gives them a better fighting chance to survive over time. Through the due diligence and the various support mechanisms that are provided through development officers, often clients' comments through our client satisfaction studies have revealed that it is that personal service and that extra step of making sure all the ducks are in a row to get the business off to a good start that was an important factor in their continued success and ultimate sustainability.

**Mr. Moore:** The other challenge we find is that in order to access funding you need to develop a business plan. We find that with a number of our clients there are some challenges in terms of how to prepare a business plan. We try to help them out at the front end in terms of providing them with templates and business planning guides, and so on. It can still be a challenge in terms of communicating back and forth and ensuring that clients are aware of the important elements in a business plan. That can delay the process as well, but we try to assist them as much as we can to get the proper information.

**The Chairman:** I know that the process of borrowing money is a somewhat stressful and involved process. After you have your business plan, you go to see your financial institution. Within a couple of weeks they will give you decision. In terms of your program, I imagine there is a board that makes decisions on the larger sums in particular. How different is it from going to a bank?

**Mr. Moore:** We have a two-stage process within ABC. In the first stage, the client submits a statement of intent. We will screen the statement of intent to ensure the client is eligible to access funds through the program. We instituted that stage to ensure people did not come in immediately with a business plan, did all this work and then found out they could not get money through ABC. The statement of intent stage is a less labour-intensive process for the client. They fill in a few pages and submit some proof of equity and proof of Aboriginal ancestry, and so on. Once we screen them at the statement of intent stage, we will get back to them in a matter of weeks. Sometimes it could be a few days, sometimes a couple of weeks or so on. We give them an answer saying that they have been screened in and are eligible. They can then proceed to the business plan stage and submit a business plan. That is where it may take longer because sometimes the clients are not aware of how to prepare a business plan, as I said. That can take longer, anywhere between a month to a number of months to get a proper business plan prepared. We are then able to fund them at that stage, once the business plan is accepted.

**Senator St. Germain:** How many people do you have with practical business experience?

meilleur point de départ. Cela lui donne une meilleure chance de se battre et de survivre avec le temps. Grâce à la diligence raisonnable et à divers mécanismes de soutien qui sont offerts par les agents de développement, les commentaires de nos clients, recueillis dans nos études sur la satisfaction de la clientèle, indiquent que c'est ce service personnel et ces mesures supplémentaires pour nous assurer que tout est bien aligné afin de lancer l'entreprise sur un bon pied qui constituent un facteur important dans leur succès et leur viabilité en bout de ligne.

**M. Moore :** L'autre difficulté que nous éprouvons, c'est que pour accéder au financement, il faut concevoir un plan d'affaires. Nous constatons que pour plusieurs de nos clients, il est difficile de préparer un plan d'affaires. Nous essayons de les aider au départ pour leur fournir des cadres et des guides de planification des entreprises, ainsi de suite. Il peut y avoir encore des difficultés pour échanger de l'information et sensibiliser les clients aux éléments importants qu'il faut inclure dans un plan d'affaires. Cela peut retarder le processus également, mais nous essayons de les aider le plus possible pour leur fournir la bonne information.

**Le président :** Je sais qu'emprunter de l'argent, c'est stressant et qu'il faut s'impliquer. Une fois le plan d'affaires établi, vous allez voir votre institution financière. En quelques semaines, elle vous donne sa décision. Dans le cadre de votre programme, j'imagine qu'il y a un conseil qui prend des décisions pour les sommes plus importantes en particulier. En quoi cela est-il différent d'aller à une banque?

**M. Moore :** À Entreprise autochtone Canada, nous avons un processus en deux étapes. Premièrement, le client fournit une déclaration d'intention. Nous examinons cette déclaration pour nous assurer que le client est admissible aux fonds du programme. Nous avons établi cette étape pour nous assurer que les gens n'arrivaient pas immédiatement avec un plan d'affaires, qu'ils faisaient tout ce travail et constataient qu'ils ne pouvaient pas obtenir des fonds d'Entreprise autochtone Canada. La déclaration d'intention est un processus qui demande moins de travail pour le client. Il remplit quelques pages et fournit certaines preuves de capitaux et de ses origines autochtones et ainsi de suite. Une fois que nous avons fait la sélection à l'étape de la déclaration d'intention, nous rendons une réponse en quelques semaines. Parfois, ça peut être quelques jours, parfois quelques semaines et ainsi de suite. Nous donnons une réponse en disant que la ou les personnes ont été sélectionnées et sont admissibles. Elles peuvent ensuite passer à l'étape du plan d'affaires qui nous sera soumis. C'est là que ça peut prendre plus de temps parce que parfois, les clients ne savent pas comment préparer un plan d'affaires, comme je l'ai dit. Cela peut être plus long, entre un et plusieurs mois pour obtenir un plan d'affaires bien ficelé. Nous sommes alors en mesure de les financer à cette étape, une fois le plan d'affaires accepté.

**Le sénateur St. Germain :** Combien de gens chez vous ont une expérience pratique des affaires?



My chartered accountant could not start a business to save his life, but he has kept me afloat all my life in various businesses. I know a lot of his clients and how many he has. Do you actually have people on the ground in your department that have true business experience?

There is risk in all businesses. That calculated risk is what entrepreneurs themselves can assess better than any academic CGA or CA or Bachelor of Commerce or what have you. My business partner could not write a cheque out, but he is worth about \$20 million today. He could not write the word "one hundred." The bankers always told him, you have to do this, you have to do that, all he did was go out and make money, and he did it because he had business sense. How many people like that do you have in your departments?

**Mr. Moore:** We have quite a few actually. We have individuals who have managed their own business and/or have worked for Aboriginal financial institutions or have worked for a bank and so on. We do have, I think, a fairly good mixture.

**Senator St. Germain:** Do you actually have people on the ground that have gone out and developed a business themselves, started a business from scratch?

Sure, you can work at a bank, here, there and everywhere, but working in a chartered bank would be the worst thing you could bring to the table because they will not take any risk at all.

**Mr. Moore:** We do have individuals who have experience in terms of starting or managing a business. That is good, as you say. We try to train people as they come into the program as well if they do not have that experience in terms of explaining aspects of risk and so on and to ensure that they are aware of the Aboriginal situation and some of the challenges they face. It is important to have that sensitivity training to be aware of some of the other challenges as well so they can make perhaps different decisions than a financial institution would make. Essentially, we are there to bridge the gap between being able to access debt financing and not being able to access debt financing. We are not there to fund an entire project. If an individual goes to a bank and is having difficulty accessing debt financing, we can bridge that gap in terms of ensuring they have additional equity in their hands to go to a bank or a partner and say that they now have these resources.

**Senator Gill:** Is it possible to have an organization chart? I would like to know if your organization is evolving. I know you have a national office in Ottawa. You have a big office in Toronto, a small office in Montreal and smaller one all over the country. I would like to know if it is possible to have your organization chart with the number of employees. Is it possible?

**Mr. Moore:** Sure.

**Senator Gill:** We would like to know the organizations with which you have a contracting agreement for services.

**Mr. Moore:** The third-party services?

Mon comptable agréé ne pourrait pas lancer une entreprise même si sa vie en dépendait, mais il m'a gardé à flot toute ma vie dans diverses entreprises. Je connais beaucoup de ses clients et je sais combien il en a. Est-ce que vous avez des gens sur le terrain dans votre ministère qui ont une véritable expérience des affaires?

Il y a un risque dans toutes les entreprises. Ce risque calculé, c'est un risque que les entrepreneurs eux-mêmes peuvent mieux évaluer que des personnes qui ont un diplôme de CGA, de CA ou un baccalauréat en commerce, peu importe. Mon associé en affaires est incapable de faire un chèque, mais il vaut environ 20 millions de dollars aujourd'hui. Il est incapable d'écrire le mot « cent ». Les banquiers lui ont toujours dit, vous devez faire ceci, vous devez faire cela, tout ce qu'il a fait, c'est de faire de l'argent, et il y est parvenu parce qu'il avait le sens des affaires. Combien de gens comme lui avez-vous dans vos ministères?

**M. Moore :** En fait, nous en avons pas mal. Nous avons des personnes qui ont géré leur propre entreprise ou travaillé pour des institutions financières autochtones, une banque, et cetera. Je crois qu'il y a un assez bon mélange.

**Le sénateur St. Germain :** Avez-vous des gens sur le terrain qui ont bâti eux-mêmes une entreprise, qui l'ont partie de zéro?

Certes, on peut travailler dans une banque, ici, là, n'importe où, mais travailler dans une banque à charte serait la pire chose que l'on puisse donner comme expérience parce que les banques ne prennent aucun risque.

**M. Moore :** Nous avons des personnes qui ont de l'expérience dans la création ou la gestion d'entreprises. C'est bien, comme vous le dites. Nous essayons de former les gens qui se joignent au programme s'ils n'ont pas cette expérience pour être capables d'expliquer les aspects du risque et ainsi de suite, et pour s'assurer qu'ils sont conscients de la situation des Autochtones et des défis qu'ils ont à relever. Il est important d'avoir cette formation, cette sensibilisation pour connaître certains des autres défis et peut-être prendre des décisions différentes d'une institution financière. Essentiellement, nous sommes là pour combler les lacunes entre la possibilité d'accéder au financement ou non. Nous ne sommes pas là pour financer un projet dans son intégralité. Si une personne va à la banque et qu'elle a de la difficulté à obtenir du financement, nous pouvons combler le manque à gagner et nous assurer qu'elle a des capitaux supplémentaires en main pour aller à une banque ou s'adresser à un partenaire et dire qu'elle a maintenant les ressources.

**Le sénateur Gill :** Est-il possible d'avoir un organigramme? J'aimerais savoir si votre organisation évolue. Je sais que vous avez un bureau national à Ottawa. Vous avez un gros bureau à Toronto, un petit à Montréal et de plus petits dans le reste du pays. J'aimerais savoir s'il est possible d'avoir votre organigramme avec le nombre d'employés. Est-ce possible?

**M. Moore :** Certainement.

**Le sénateur Gill :** Nous aimerions connaître les organisations avec lesquelles vous avez des ententes de contrat de services.

**M. Moore :** Les services de tierce partie?

**Senator Gill:** For the third party to the clients.

**Mr. Moore:** We can give you a list of that, too, absolutely.

**The Chairman:** If there are no further questions, I want to thank you very much.

We need a motion to accept the documentation as exhibits.

**Senator St. Germain:** I so move.

**Senator Léger:** Seconded.

**The Chairman:** All in favour?

Motion carried.

Thank you very much.

We will now proceed to an in camera meeting.

The committee continued in camera.

**Le sénateur Gill :** Les ententes de tierce partie avec les clients.

**M. Moore :** Nous pouvons vous en donner une liste aussi, absolument.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie beaucoup.

Il nous faut une motion pour accepter les documents qui sont déposés.

**Le sénateur St. Germain :** Je propose cette motion.

**Le sénateur Léger :** Je l'appuie.

**Le président :** Tous ceux qui sont en faveur?

La motion est adoptée.

Merci beaucoup.

La séance se poursuit maintenant à huis clos.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, Wednesday, May 11, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:25 p.m. pursuant to rule 131, referral of the response of the government to the sixth report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples entitled "Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change."

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I shall call the committee meeting to order. Before we begin I will give a background on the report that we are considering tonight. Some committee members will recall that there was a study, "Urban Aboriginal Youth: An Action Plan for Change", done by our former colleague, Senator Chalifoux. The report was initially presented in the Senate on October 30, 2003. It was adopted on April 1, 2004, and then a request for a response by the government was made on November 3, 2004. A response was tabled by the government on April 19. That is the history of the study that was undertaken and we are now hearing the federal government's response.

It is my pleasure tonight to welcome the Honourable Ethel Blondin-Andrew, the Minister of State for Northern Development. With her are two officials, Mr. Allan MacDonald, a director in the Office of the Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians, and Suzanne Desjarlais, who is a senior policy analyst.

**The Honourable Ethel Blondin-Andrew, Minister of State (Northern Development):** I bring good wishes from the Honourable Andy Scott, Minister for Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians. He has asked me to relay his regrets for not being able to be here due to prior commitments. He has also asked me to congratulate you for your good work in examining

OTTAWA, le mercredi 11 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 25, conformément à l'article 131 du Règlement, renvoi de la réponse du gouvernement au sixième rapport du Comité permanent des peuples autochtones intitulé « Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain : Plan d'action pour le changement. »

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare la séance ouverte. Avant de commencer, je voudrais vous donner le contexte du rapport que nous examinons ce soir. Certains membres du comité se souviennent probablement d'une étude intitulée « Les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain : Plan d'action pour le changement », effectuée par notre ancienne collègue, le sénateur Chalifoux. Le rapport a été initialement présenté au Sénat le 30 octobre 2003; il a été adopté le 1<sup>er</sup> avril 2004, puis une demande de réponse de la part du gouvernement a été faite le 3 novembre 2004. Une réponse a été déposée par le gouvernement le 19 avril. C'est l'historique de l'étude entreprise et nous écoutons aujourd'hui la réponse du gouvernement fédéral.

C'est avec plaisir ce soir que j'accueille l'honorable Ethel Blondin-Andrew, ministre d'État (Nord canadien). Elle est accompagnée de deux fonctionnaires, M. Allan MacDonald, directeur du Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, et Suzanne Desjarlais, analyste principal en politiques.

**L'honorable Ethel Blondin-Andrew, ministre d'État (Nord canadien) :** L'honorable Andy Scott, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits m'a demandé de vous saluer. Il est sincèrement désolé de ne pouvoir être ici aujourd'hui en raison d'engagements pris antérieurement. Il m'a demandé de vous féliciter pour l'excellent travail accompli dans votre examen

issues that are important to urban Aboriginal youth and making sure that the issues are understood and acted upon by the Government of Canada.

I would like to thank the committee for the opportunity to talk to you about the Government of Canada's support for urban Aboriginal youth. Issues relating to Aboriginal children and youth are profoundly important to me. They have always been. In fact, one reason I was drawn to public service was so that I could work with others to realize the tremendous potential of Aboriginal young people across our country.

I have been involved with children and youth work both in Human Resources Development Canada and also Health Canada. I believe that we have made some important strides in this area, but I know we need to do more. That is why your work through the report on urban Aboriginal youth is very helpful. The action plan sets out a number of excellent recommendations to support urban Aboriginal youth, and I know that a number of federal departments have already implemented your suggestions or are seriously considering how to do so.

I know that many honourable senators want to hear that the government has adopted all of the recommendations. I wish I could say so, but the reality is that some of these issues require time and more work. This is especially true because of the discussions that are currently underway through the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable process and the pending First Ministers' meeting with the leadership of Aboriginal people.

I will provide an update on these processes, but before doing so I would like to highlight some of the government's efforts directed to urban Aboriginal youth since your report of November 2003. I will speak to the government's action in the four areas mentioned in your report. Let me begin with the issue of policy and jurisdiction.

Jurisdiction has become a 12-letter word in Aboriginal policy. There is no question in my mind that the failure of governments to work together on Aboriginal issues in the past has been an incredible stumbling block for achieving better results for urban Aboriginal young people. The current realities — serious socio-economic conditions, the growing Aboriginal population living off reserve — combined with other pressures, such as pressures from the private sector and the courts, are making it necessary for federal-provincial governments to put the rhetoric of the past aside so as to focus on practical results. While it is unfortunate that governments often wait for issues to reach crisis level before doing something, it is good to see progress being made.

des questions d'importance qui touchent les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et pour veiller à sensibiliser le gouvernement du Canada à ces questions de sorte qu'il y donne suite.

Je remercie le comité de me donner l'occasion de l'entretenir au sujet des mesures prises par le gouvernement du Canada pour venir en aide aux jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Les enjeux mettant en cause les enfants et les jeunes Autochtones m'importent profondément, et cela a toujours été le cas. En fait, si je me consacre à la fonction publique aujourd'hui, c'est notamment pour travailler avec d'autres à favoriser la réalisation du plein potentiel des jeunes Autochtones d'un bout à l'autre de notre pays.

J'ai déjà travaillé dans le domaine des enfants et des jeunes à la fois à Ressources et Développement des compétences Canada et à Santé Canada. Je crois que nous avons fait de grands progrès dans ce domaine, mais il reste encore beaucoup à faire. C'est pourquoi les travaux que vous avez accomplis dans le cadre du rapport concernant les jeunes Autochtones en milieu urbain sont très utiles. Le plan d'action énonce d'excellentes recommandations pour soutenir les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain, et je sais que plusieurs ministères fédéraux ont déjà envisagé l'adoption de mesures pour mettre en œuvre vos suggestions, ou sont en voie de le faire.

Nombre d'entre vous voudraient sans aucun doute m'entendre dire que le gouvernement a adopté toutes les recommandations. J'aimerais bien pouvoir le dire, mais certaines de ces questions requièrent du temps et plus de travail. En témoignent les discussions qui ont actuellement lieu dans le cadre de la table ronde Canada-Autochtones et de la prochaine rencontre des premiers ministres avec les dirigeants des peuples autochtones.

Je ferai tout à l'heure état de l'avancement de ces deux processus, mais je voudrais auparavant mentionner certains des efforts du gouvernement axés sur les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain depuis le dépôt de votre rapport en novembre 2003. J'indiquerai les mesures prises par le gouvernement par rapport aux quatre rubriques dont il est fait mention dans le rapport. Permettez-moi de commencer par la question des politiques et des compétences.

Le partage des compétences est prépondérant en matière de politique autochtone. Nul doute, selon moi, que l'échec des gouvernements à conjuguer leurs efforts par le passé sur les questions autochtones a considérablement nui à la réalisation de progrès pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Dans le contexte actuel — conditions socioéconomiques difficiles, nombre croissant d'Autochtones vivant hors réserve et pressions exercées notamment par le secteur privé et les tribunaux — il est à mon avis nécessaire que les gouvernements fédéral et provinciaux cessent de s'attacher aux questions de pure forme et visent des résultats concrets. Il est dommage que les gouvernements attendent souvent que la situation soit critique avant d'agir; on peut heureusement voir qu'il y a maintenant des progrès.



As a result of a more competitive intergovernmental environment, we are beginning to see innovative approaches to program and service delivery. The same applies to partnerships. To demonstrate the linkages between improved service delivery and partnerships, I would like to speak to you about our efforts through the Urban Aboriginal Strategy (UAS). Since the tabling of your report, the Government of Canada has doubled the amount of funding to the Urban Aboriginal Strategy. As many of you know, the Urban Aboriginal Strategy was introduced in 1998 to address, in partnership with stakeholders, the serious socio-economic needs of urban Aboriginal people by improving policy development and program coordination among federal departments and between levels of government. Through the UAS, governments and communities aim to reduce the level of disparity facing urban Aboriginal people by better tailoring programs to the local needs and priorities of Aboriginal people living in cities.

Funding through the Urban Aboriginal Strategy is mainly directed to the development of pilot projects in 12 priority cities: Vancouver, Prince George, Lethbridge, Calgary, Edmonton, Prince Albert, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Winnipeg, Thompson, Thunder Bay and Toronto. There was a lot of competition. These projects are community-driven and reflect the diversity of Aboriginal populations in cities. This means that the UAS steering committees include First Nations and Metis representatives, political and service delivery organizations, men and women, elders and youth. Priorities vary from one city to the next; however, youth are a priority common in most cities. There are several examples of exciting initiatives undertaken in the first two years of the UAS Pilot Projects program: "stay-in-school" initiatives that improve educational outcomes for Aboriginal youth through a number of different projects in a number of cities; an exciting graffiti arts program that captures the creativity and talent of Aboriginal youth at risk in the Winnipeg core area and in Saskatoon; the production of *Moccasin Flats*, a television series that showcases issues facing Aboriginal youth in Regina; and skills and leadership development initiatives that promote the ability of today's youth to be tomorrow's leaders. Each of these examples is exciting not only because of the projects but also because each of them is being realized as a result of partnerships. These examples demonstrate that by working in partnership we can, in fact, make a positive difference.

The last area covered in your report was urban Aboriginal initiatives. The government's response was prepared in conjunction with seven other departments, so I will limit my comments to general statements concerning issues facing urban Aboriginal youth and to initiatives specific to the Department of Indian Affairs and Northern Development. However, in the case

Par suite d'une collaboration intergouvernementale accrue, nous commençons à voir l'adoption d'approches novatrices en matière de programmes et de prestation de services. C'est aussi le cas pour les partenariats. Afin de démontrer le lien entre l'amélioration de la prestation de services et les partenariats, je voudrais vous parler des mesures que nous prenons dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU). Depuis le dépôt de votre rapport, le gouvernement du Canada a doublé le budget total de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Comme bon nombre d'entre vous le savent, la stratégie a été mise en place en 1998 pour répondre, en partenariat avec d'autres intervenants, aux besoins socioéconomiques pressants des Autochtones vivant en milieu urbain. Elle est conçue pour améliorer l'élaboration de politiques et la coordination des programmes au sein des ministères fédéraux et des différents ordres de gouvernement. Par le biais de la SAMU, les gouvernements et les collectivités visent à combler l'écart entre les Autochtones vivant en milieu urbain et l'ensemble des Canadiens en mettant en œuvre des programmes qui répondent mieux aux besoins et priorités des Autochtones qui vivent dans les villes.

La grande partie des fonds affectés à la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain sont consacrés à la mise en œuvre de projets pilotes dans 12 villes prioritaires : Vancouver, Prince George, Lethbridge, Calgary, Edmonton, Prince Albert, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Thompson, Thunder Bay et Toronto. La concurrence a été serrée. Ces projets sont menés par la collectivité et reflètent la diversité des populations autochtones dans les villes. Les comités directeurs de la SAMU sont donc composés de représentants des Premières nations et des Métis, des organismes politiques et de prestation de services, des hommes et des femmes, des personnes âgées et des jeunes. Les priorités varient selon les villes, mais la jeunesse est une priorité dans la plupart de ces villes. Voici plusieurs exemples de projets pilotes fort prometteurs, mis en œuvre au cours des deux premières années de la SAMU : des programmes « L'école avant tout » qui, dans le cadre de différents projets mis en place dans un certain nombre de villes, permettent d'améliorer le rendement scolaire des jeunes Autochtones; un programme artistique de graffiti qui met à profit la créativité et le talent de jeunes Autochtones à risque dans le centre-ville de Winnipeg et à Saskatoon; la production de *Moccasin Flats*, série télévisée qui met en vedette des jeunes Autochtones aux prises avec différents problèmes à Regina; des projets de perfectionnement des compétences et de leadership qui aident les jeunes Autochtones d'aujourd'hui à devenir les leaders de demain. Chacun de ces exemples est prometteur, non seulement en soi, mais aussi parce qu'il est réalisé en partenariat. Ces projets démontrent qu'en travaillant en partenariat, nous pouvons, effectivement, améliorer les choses.

La dernière rubrique de votre rapport a trait aux interventions auprès des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. La réponse du gouvernement a été préparée en collaboration avec sept autres ministères, si bien que je m'en tiendrai donc ici à des commentaires d'ordre général concernant les questions touchant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain propres au

of the Urban Multi-Purpose Aboriginal Youth Centre Initiative, I am happy to report that on May 3 Minister Frulla announced its renewal for a period of five years to support initiatives for youth by youth.

I want to come back to my earlier comments on the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable process and the upcoming First Ministers' meeting on Aboriginal issues. Both processes will have important implications for policy and programming relating to Aboriginal people, including urban Aboriginal youth. In fact, many of the sectoral issues identified through the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable, such as health, lifelong learning, economic opportunities and housing, are critically important to urban Aboriginal youth. In examining each of these initiatives, governments and Aboriginal organizations have been asked to apply an urban lens and a youth lens to all discussions regarding potential Aboriginal policy and program initiatives.

I am confident that these processes will result in interesting initiatives that will support many of the recommendations made in the report of this committee. To be more categorical, there is an expectation that the Government of Canada will build on these processes to significantly advance the agenda on Aboriginal issues. The Aboriginal Policy Retreat is scheduled for later this month and will be followed by the First Ministers' meeting in the fall of 2005, where we will begin to see the initial products of work from the roundtable and follow-up sessions.

While I am generally optimistic, we need to be realistic as well. The issues facing our urban Aboriginal youth are serious and complex, with far-reaching consequences. Effective answers are neither simple nor easily found. They demand commitment and resources from a broad cross-section of partners — all levels of government, Aboriginal leaders and organizations, community groups and agencies, and the private sector. The needs are urgent; action is needed now. In closing, I want to echo the words of Duncan Mercredi cited in the committee's report: "These kids, they're gonna be okay. When they're ready, they gonna take us places we never dreamed of." Senators, I think we are in for an exciting ride. Let us ensure that our kids have access to the opportunities that will allow them to take us to new and exciting places.

I will conclude by saying that words written on paper and discussions in a single room will not resolve the issues that we speak to today. Anyone who knows Senator Chalifoux knows that she is well aware of that because of her lifelong commitment to her people and the challenges they face and to many others who live in an urban setting. Sometimes that environment is very predatory and sometimes that environment has more than one

ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Je suis toutefois heureuse d'indiquer que la ministre Frulla a annoncé le 3 mai le renouvellement pour une période de cinq ans de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones afin d'appuyer les projets entrepris par les jeunes pour les jeunes.

Je voudrais revenir à la question de la table ronde Canada-Autochtones et à la rencontre des premiers ministres sur les questions autochtones dont j'ai parlé tout à l'heure. Ces deux processus auront des répercussions appréciables sur les politiques et les programmes concernant les Autochtones, dont les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. En fait, nombre des enjeux sectoriels déterminés par la table ronde Canada-Autochtones comme la santé, l'apprentissage continu, les perspectives économiques et le logement ont une importance cruciale pour les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Dans le contexte de chacune de ces initiatives, on a demandé aux gouvernements et aux organisations autochtones d'aborder ces questions dans toutes leurs discussions concernant d'éventuels programmes et politiques autochtones, dans une perspective urbaine et une perspective jeunesse.

Je suis certaine que ces processus donneront lieu à des initiatives intéressantes qui contribueront à la mise en œuvre de recommandations formulées dans votre rapport. On s'attend de toute évidence à ce que le gouvernement du Canada s'appuie sur ces processus pour faire progresser considérablement les questions autochtones. Une séance de réflexion sur les politiques autochtones aura lieu à la fin du mois et sera suivie, à l'automne 2005, de la rencontre des premiers ministres où nous commencerons à voir les résultats concrets des travaux de la table ronde et des séances de suivi sectorielles.

J'ai tendance à être optimiste, mais il faut aussi se montrer réaliste. Les enjeux concernant les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain sont complexes et graves et ont un profond retentissement. Il n'est ni facile ni simple de trouver des solutions efficaces. Pour ce faire, un vaste éventail de partenaires doivent conjuguer leurs efforts et leurs ressources — tous les ordres de gouvernement, les dirigeants et les organisations autochtones, les groupes et organismes communautaires et le secteur privé. Les besoins sont pressants; il faut agir dès maintenant. Pour terminer, je voudrais reprendre les mots de Duncan Mercredi cités dans votre rapport : « Ces enfants n'auront pas de problème. Lorsqu'ils seront prêts, ils nous feront découvrir des lieux auxquels nous n'avons jamais rêvé. » Sénateurs, je crois que nous vivons une très belle aventure. Veillons à ce que les enfants d'aujourd'hui aient accès à des possibilités qui les amèneront à nous faire découvrir de nouveaux lieux remarquables.

Je conclurai en disant que les mots couchés sur du papier et les discussions dans une salle ne résoudront pas les questions que nous abordons aujourd'hui. Quiconque connaît le sénateur Chalifoux sait qu'elle en a parfaitement conscience en raison de son engagement permanent à l'égard de son peuple compte tenu des défis auxquels il est confronté, ainsi qu'à l'égard de beaucoup d'autres qui vivent en milieu urbain. Parfois, ce milieu est très

challenge for an individual or group to face. Whatever discussion we have tonight might be instructive but not conclusive; much work needs to be done.

**The Chairman:** I had the good fortune to be involved as a member of the committee that Senator Chalifoux chaired. It was a long study and Senator Chalifoux was serious and absolutely committed to the work of that committee. She was very concerned for the Aboriginal youth in cities. The phenomenon is the movement of Aboriginal and non-Aboriginal people alike to the urban centres of our country over the last decades. I believe that more than 50 per cent of Aboriginal people live in urban centres. I had the opportunity to see this firsthand when we travelled for meetings in Winnipeg, Vancouver and Edmonton. The concern expressed was for Aboriginal young people and how they are coping in the city after moving from rural areas. Many federal government programs are aimed at Aboriginal people on reserve, not off reserve. We wanted to know what happened when they left the reserves and entered the cities and what services and support were available to them.

Senator Chalifoux was totally dedicated and hopeful that the federal government would respond. That is why the report was called an action plan. Often reports are not taken seriously within the government bureaucratic system and they end up gathering dust. Senator Chalifoux was committed to having the government respond as positively, humanly and effectively as possible. Here we are, after many months, with the federal government's response. We have also had analysis of this report.

**Senator Pearson:** Was Mr. MacDonald going to say anything?

**The Chairman:** Not to my mind. I was encapsulating the atmosphere and the spirit with which Senator Chalifoux's report was prepared and presented to the government.

**Mr. Allan MacDonald, Director, Office of the Federal Interlocutor for Metis and Non-status Indians:** I am here to support the minister, if needed.

**Senator Pearson:** From long experience, minister, I know about your complete devotion to the issue of Aboriginal youth, so I have no question about your commitment whatsoever.

For the members of the committee that made the recommendations, it was a very exciting experience. We heard from a variety of terrific young people across the country, and some of what we heard was promising and encouraging, but we also heard about the barriers and the things that were frustrating for them.

To start off, I was struck by the problems or issues related to the transition back and forth on and off reserve. For example, those who wanted further education needed support as they went on to post-secondary education. We saw some good examples in Calgary and in Saskatchewan, where measures were built in to help the kids enter the schools and universities and help them with

prédateur et pose plus d'un défi à un particulier ou un groupe. La discussion que nous allons avoir ce soir peut être instructive, mais non concluante; il reste beaucoup de travail à faire.

**Le président :** J'ai eu la chance d'être un des membres du comité présidé par le sénateur Chalifoux. C'était une longue étude et le sénateur Chalifoux s'est consacrée avec sérieux aux travaux de ce comité. Elle était très préoccupée par les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Nous parlons ici de la migration des Autochtones et des non-Autochtones vers les centres urbains de notre pays au cours des dernières décennies. Si je ne me trompe, plus de 50 p. 100 des Autochtones vivent dans des centres urbains. J'ai eu la possibilité de le voir directement lorsque nous nous sommes déplacés pour tenir des séances à Winnipeg, Vancouver et Edmonton. On s'inquiétait en fait des jeunes Autochtones et de la façon dont ils s'en sortent une fois dans les villes, après la vie qu'ils ont menée dans des régions rurales. Beaucoup de programmes du gouvernement fédéral ciblent les Autochtones dans les réserves et non à l'extérieur de celles-ci. Nous voulions savoir ce qui se passait lorsqu'ils quittaient les réserves pour s'installer dans les villes et connaître également les services et l'appui qui leur étaient offerts.

Le sénateur Chalifoux qui s'est dévouée complètement à cette cause espérait une réponse du gouvernement fédéral. C'est la raison pour laquelle le rapport s'intitule « Plan d'action ». Souvent, les rapports ne sont pas pris au sérieux par la bureaucratie gouvernementale et finissent sur les tablettes. Le sénateur Chalifoux était décidée à obtenir une réponse du gouvernement qui soit la plus positive, humaine et efficace possible. De nombreux mois plus tard, nous avons la réponse du gouvernement fédéral, après l'analyse de ce rapport.

**Le sénateur Pearson :** M. MacDonald voulait-il intervenir?

**Le président :** Pas que je sache. Je voulais définir de façon concise l'atmosphère et l'esprit dans lequel le rapport du sénateur Chalifoux a été préparé et présenté au gouvernement.

**M. Allan MacDonald, directeur, Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits :** Je suis ici pour appuyer la ministre, en cas de besoin.

**Le sénateur Pearson :** D'après ma longue expérience, madame la ministre, je sais que vous êtes entièrement dévouée à la cause des jeunes Autochtones si bien que je n'ai aucun doute quant à votre engagement à cet égard.

Pour les membres du comité qui ont fait les recommandations, l'expérience a été très intéressante. Nous avons entendu tout un éventail de jeunes gens formidables à l'échelle du pays et certains de leurs propos étaient prometteurs et encourageants, mais ils nous ont également parlé des obstacles et de leurs frustrations.

Pour commencer, j'ai été frappée par les problèmes posés par les allers et retours entre la ville et la réserve. Par exemple, ceux qui souhaitaient poursuivre leur éducation et se lancer dans des études postsecondaires avaient besoin d'appui pour ce faire. Nous avons vu quelques bons exemples à Calgary et en Saskatchewan où des mesures ont été prises pour aider les jeunes à entrer dans



the adjustment. That is so important. It is always important for anyone moving into a new environment to have support systems around them.

Another thing that struck me was the successful story with respect to the arts. This community has exceptional gifts, and we supported anything that could be done to help them with opportunities or training in the arts. Another issue was sports, and we felt that perhaps more investment in games and teams and so on would be helpful.

Many of these young people going on to further education are dependent on outside financial support and scholarships. Unlike kids from middle class families or professional families in Toronto, their families are not able to fill in the spaces that sometimes the rest of us can do for our kids. In many ways, they need more than the normal kind of scholarship. That was one of my impressions. I have heard from some young women that when they get support from their reserve to do post-secondary education in their communities, they have difficulty getting support for what might be considered non-traditional areas of study or occupations.

I do not feel terribly confident in the government response. This has nothing to do with the minister, I assure you. The voices of the young people are being sought and the roundtables are there, but when I read the response I did not feel that adequate mechanisms were being put in place to ensure that the young people are fully engaged in the discussions about their future. Since the youth are such a large proportion of the Aboriginal population, I would like to see more done to ensure that they participate. Would you comment about the opportunity for young people to be heard in all these roundtables and the policy retreats? Is space being made for them at the First Ministers' meetings?

**Ms. Blondin-Andrew:** You covered many areas in your questions. You talked about some jurisdictional issues. You talked about the mobility of programming from the reserve to the urban setting. That is a systemic issue, because more than one player is involved. Clearly it is quite a difficult issue. Some bands and reserves or Metis locals and communities in the remote regions hang on dearly to the money they have, and the monies for young people who move into the large centres do not necessarily go with them. When the young people enter into a new jurisdiction in an urban centre, they go to other sources for different funding needs like child care, post-secondary education grants and housing. Sometimes they are refused because they do not belong to the local band or the local organization. That is a problem, and fixing it is complicated. Some of the programs accept those relocated people, but some do not, even some under the same heading like Aboriginal human resource development training. Some groups will allow portability of those programs; some will not. It is a huge problem, because we have 600 bands across the country and many Metis organizations. We have jurisdictional issues. We have portability of programming and services issues. Fixing this situation will take a lot more work than we can discuss here tonight. For the 11 years I was in charge of

des écoles et des universités et pour faciliter leur adaptation. Il est toujours important de bénéficier de systèmes d'appui lorsque l'on arrive dans un nouvel environnement.

Ce qui m'a également frappée, c'est la réussite enregistrée dans le domaine des arts. Les Autochtones possèdent des dons exceptionnels et nous avons tout fait pour leur offrir des possibilités ou de la formation dans les arts. Les sports sont un autre domaine dans lequel il faudrait peut-être investir davantage pour encourager des activités et des équipes sportives, et cetera.

Beaucoup de ces jeunes qui font des études supérieures dépendent d'appuis financiers extérieurs et de bourses. Contrairement aux jeunes issus de familles de classe moyenne ou de familles professionnelles vivant à Toronto, les familles des jeunes Autochtones ne peuvent pas répondre à certains besoins, contrairement à nous. A de nombreux égards, ils ont besoin de plus d'appui que celui que représentent les bourses. C'est l'une de mes impressions. Certaines jeunes femmes m'ont dit que lorsque leur réserve d'origine leur offre un appui pour leur permettre de faire des études postsecondaires au sein de leur collectivité, elles ont du mal à l'obtenir si elles se lancent dans des domaines d'études ou professionnels jugés non traditionnels.

Je n'ai pas terriblement confiance en la réponse du gouvernement, même si cela n'a rien à voir avec la ministre, je peux vous l'assurer. On recherche l'avis des jeunes et des tables rondes sont organisées, mais à la lecture de la réponse, je n'ai pas l'impression que l'on prévoit des mécanismes adéquats pour que les jeunes puissent participer à part entière aux discussions au sujet de leur avenir. Étant donné que les jeunes représentent une si vaste proportion de la population autochtone, j'aimerais que l'on prenne plus de mesures pour assurer leur participation. Pouvez-vous nous dire si les jeunes gens ont la possibilité de se faire entendre dans toutes ces tables rondes et ces séances de réflexion sur les politiques? Est-il prévu de les intégrer dans les rencontres des premiers ministres?

**Mme Blondin-Andrew :** Vous abordez de nombreux domaines. Vous parlez de certaines questions en matière de compétences, de la mobilité des programmes entre la réserve et le milieu urbain. Il s'agit d'un problème systémique, puisqu'il y a plus qu'un seul intervenant. De toute évidence, c'est une question très difficile. Certaines bandes et réserves ou des collectivités métisses dans les régions éloignées s'accrochent aux fonds dont elles disposent si bien que l'argent prévu pour les jeunes qui se rendent dans les grands centres ne leur revient pas nécessairement. Lorsque les jeunes gens arrivent dans une nouvelle compétence dans un centre urbain, ils se tournent vers d'autres sources de financement pour leurs besoins, comme la garde des enfants, les subventions pour les études postsecondaires et le logement. Parfois, ils s'exposent à un refus, car ils n'appartiennent pas à la bande locale ou à l'organisation locale. C'est un problème qu'il est difficile de régler. Certains des programmes acceptent ces nouveaux venus, contrairement à d'autres, même s'ils sont gérés par la même entité, comme par exemple la formation et le perfectionnement des ressources humaines autochtones. Certains groupes permettent la transférabilité de ces programmes, d'autres non. C'est un problème énorme, car nous avons 600 bandes dans tout le pays et beaucoup d'organisations métisses. Nous avons des

that program, we struggled with that. Some of the problem is human, some of it is competitive, and some of it is jurisdictional. Some bands or communities set up different regulations and apply the program in different ways. We give them the money, and they set priorities and run their programs. The same thing happens in housing as well.

You talked about another problem, which I think we can have some impact on, and that is the voice of young people. In fact, senator, you and I did work on this internationally. In regard to the empowerment of young people and giving them access, we insisted that our international negotiating teams included young people on every document we worked on. We went to China in 1995, I believe, and we had two young women as part of our negotiating team. Lloyd Axworthy and I went to the social development conference in Denmark, and we had a whole cadre of young people involved there. If we see fit as leaders to include young people, they will have a voice. If the local and national leaders do not include them, those young people will have to find their own voice. In a system as competitive and with as many sharp elbows as politics and political organizations, you can imagine how difficult it is for young people. We have experienced that, and there are ways that we can help.

Some organizations do better than others. I noticed that the Métis include their young people. When I was at HRDC, we instituted a youth intervenor program, with \$100,000 to \$150,000 a year for every national organization to allow young people to engage at that level. If a new program came out that affected young people, like the healing and reconciliation program, the youth would be able to be able to speak to the issues and be involved in every major forum. The process of including youth takes the ability and the will to share power, to make room for young people to come in, to educate them about the process, and to allow them to be part of it. It is possible if people have the will.

However, that is kind of leaving things to chance. We have to do more than that. We have to ensure that Aboriginal youth have the money and resources to be able to take leadership training. I visited a leadership school with Senator Sibbeston. The school was very deliberate in grooming young leaders, which is what we need. Some people view this as elitist. I think it is smart. It includes young people, it invests in them and it produces results.

problèmes de compétences ainsi que des problèmes de transférabilité des programmes et des services. Pour régler la situation, il faudrait abattre beaucoup plus de travail et il est impossible d'en débattre aujourd'hui. Pendant les 11 années où j'ai été responsable de ce programme, nous avons été confrontés à ce problème, qui a des dimensions humaines, compétitives et de compétences. Certaines bandes ou collectivités instaurent des règlements différents et appliquent le programme différemment. Nous leur donnons l'argent et c'est à elles d'établir les priorités et de diriger les programmes. On observe la même chose dans le domaine du logement.

Vous avez parlé d'un autre problème au sujet duquel, je crois, nous pouvons avoir une certaine influence; je veux parler de la possibilité pour les jeunes de s'exprimer. En fait, sénateur, vous et moi avons fait du travail à cet égard à l'échelle internationale. Pour ce qui est de l'habilitation des jeunes et de l'accès qu'on peut leur donner, nous avons insisté pour que nos équipes internationales de négociation fassent participer des jeunes à la rédaction de chaque document que nous avons publié. Lorsque nous sommes allés en Chine en 1995, si je ne me trompe, deux jeunes femmes faisaient partie de notre équipe de négociation. Loyd Axworthy et moi-même sommes allés à la Conférence de développement social au Danemark, accompagnés de toute une brochette de jeunes gens. Si en tant que dirigeants, nous jugeons qu'il convient d'inclure les jeunes, ils auront nécessairement voix au chapitre. Si les dirigeants locaux et nationaux ne les englobent pas, ils devront eux-mêmes trouver une façon de s'exprimer. Dans un système aussi compétitif et aussi agressif que celui de la politique et des organisations politiques, vous pouvez imaginer jusqu'à quel point c'est difficile pour les jeunes. Nous en avons fait l'expérience et nous pouvons certainement les aider à cet égard.

Certains organismes se débrouillent mieux que d'autres. Je constate que les Métis incluent les jeunes. Lors de mon passage au ministère du DHRC, nous avons lancé un programme d'intervention auprès des jeunes. Les associations nationales recevaient chaque année entre 100 000 et 150 000 \$ pour entreprendre des initiatives qui permettaient aux jeunes de s'engager à ce niveau. Les nouveaux programmes qui étaient mis sur pied, comme le programme de guérison et de réconciliation, encourageaient les jeunes à s'exprimer sur des dossiers et à participer à toutes les grandes rencontres. Or, inclure les jeunes signifie partager le pouvoir, leur faire une place, les sensibiliser au processus, leur permettre d'en faire partie. Tout est possible lorsqu'on sait faire preuve de volonté.

Toutefois, nous ne pouvons nous contenter de laisser les choses au hasard. Nous devons faire plus. Nous devons faire en sorte que les jeunes Autochtones aient les fonds et les ressources nécessaires pour suivre des cours de formation en leadership. J'ai visité une école qui offre de tels cours avec le sénateur Sibbeston. L'école s'efforce de former de jeunes dirigeants. Il nous en faut. Certaines personnes qualifient cette formation d'élitiste. Il s'agit plutôt, à mon avis, d'une initiative intelligente. Elle inclut les jeunes, elle investit dans ceux-ci et cela donne des résultats.

On the government report, I cannot speak to every issue. You dealt with quite a bit. You talked about sports. We have the Aboriginal Sport Circle, and we need more money for that. It is a very small pool of funds. We need to engage the minister responsible for sports. There is a very competitive environment with all the different categories of sports, right up to the Olympics.

Sports are empowering. Many Aboriginal athletes are role models. I think of Ted Nolan, Gino Odjick and Jordan Tootoo. They have provided a lot of leadership, but they cannot do that without resources, and resources are a perennial problem.

When young people go to the city, they need child care. Many of them are single parents and they need support in order to go to post-secondary education or to work. There are better programs now than there were even 10 years ago. We have Aboriginal Head Start, the Community Action Plan for Children and prenatal nutrition programs, and we have now had the announcement of some Inuit and First Nation child care programs.

Is the range of programs comprehensive enough? Have we covered everything? No, there is still quite a bit of work to do. Is there anything comprehensive and specific that covers urban Aboriginal youth? No, there is not. The programming is spotty and needs better coordination.

With regard to the arts, you mentioned something that I was really inspired by. I met a group of young people in Saskatoon who had either been involved with the young offenders programs or were street youth. They have a very empowering program with the arts. They painted murals and did an art show. It gave them something they did not realize they had. They are quite put upon in the lifestyle that they lead, and it is empowering for them to create something and see a reflection of what they value.

That was a federal government initiative working with a municipality, and it seemed to work well. Through crime prevention programs and some private sector programs they were able to put in place some pretty good programs. However, I think they could have gone further with more assistance from all levels of government.

**Senator Peterson:** My questions are about the Urban Aboriginal Strategy. Is it functioning as you envisioned? If there are difficulties, where are they occurring? Can you give us a sense of how is it administered in a city?

**Ms. Blondin-Andrew:** The Urban Aboriginal Strategy has priority urban centres. I listed the ones that have a lot of competition. There are 12 pilot projects. A number of partners, including inner cities and municipal jurisdictions, come together to undertake projects. Some of them are magical and very good. If

Je ne peux commenter toutes les questions soulevées dans le rapport du gouvernement. Vous en avez déjà abordé beaucoup. Vous avez mentionné les sports. Prenons l'exemple du Aboriginal Sport Circle. Il nous faut plus d'argent pour ce programme, son budget étant modeste. Nous devons exercer des pressions auprès du ministre responsable des sports. La concurrence dans ce milieu est très forte, puisqu'il englobe différentes catégories de sports, allant jusqu'aux Olympiques.

Le sport stimule. De nombreux athlètes autochtones servent de modèle : mentionnons, par exemple, Ted Nolan, Gino Odjick, Jordan Tootoo. Ils ont fourni beaucoup de leadership, mais ils ne peuvent le faire sans ressources. Or, les ressources sont un problème constant.

Les jeunes dans les villes doivent avoir accès à des services de garde. Bon nombre d'entre eux sont des chefs de famille monoparentale. Ils ont besoin d'aide pour pouvoir terminer leurs études postsecondaires ou encore travailler. Les programmes se sont beaucoup améliorés en dix ans. Nous avons aujourd'hui le programme d'aide préscolaire aux Autochtones, le programme d'action communautaire pour les enfants, le programme de nutrition prénatale. Ajoutons à cela les programmes de garde des enfants qui ont été mis sur pied à l'intention des Inuits et des Premières nations.

Est-ce que ces programmes suffisent? Est-ce qu'ils répondent à tous les besoins? Non. Il reste encore beaucoup de travail à faire. Y a-t-il un programme global, précis, qui cible les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain? Non. Les programmes comportent des lacunes et doivent être mieux coordonnés.

Concernant les arts, vous avez fait à ce sujet un commentaire fort intéressant. J'ai rencontré, à Saskatoon, un groupe de jeunes qui soit avaient déjà eu des démêlés avec la justice, soit vivaient dans la rue. Ils participaient à un programme très dynamique dans le domaine des arts. Ils avaient réalisé des peintures murales et organisé une exposition d'œuvres d'art. Ils ont découvert qu'ils avaient du talent. Comme ils mènent une vie difficile, il est très stimulant pour eux de créer quelque chose qui reflète leurs valeurs.

Cette initiative du gouvernement fédéral avait été lancée de concert avec une municipalité, et elle semblait donner de bons résultats. D'excellents programmes ont été mis en place dans le domaine de la prévention du crime, ou encore avec le secteur privé. Toutefois, je pense qu'on aurait pu en faire encore plus avec l'aide du gouvernement à tous les paliers.

**Le sénateur Peterson :** Ma question porte sur la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Est-ce qu'elle fonctionne comme prévu? Y a-t-il des problèmes et, si oui, dans quels domaines? Pouvez-vous nous dire comment la stratégie est administrée dans une ville?

**Mme Blondin-Andrew :** La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain cible un certain nombre de villes prioritaires. Je vous ai donné la liste de celles où la concurrence est très vive. Il y a 12 projets pilotes. Plusieurs partenaires, y compris les grandes villes et les municipalités, se réunissent



government had designed them, I do not think they would have been as effective. They are built from the bottom up and from the core of the cities with various agencies. They are quite effective.

I can give you a list. For example, in Vancouver we have a youth program called the Greater Vancouver Urban Aboriginal Strategy Steering Committee, which was established in 2003. It is made up of 16 members, eight representing the three orders of government and eight representing the Aboriginal community. They come together and undertake their activities. They do not all do the same thing.

An Open Space forum was held in Prince George on January 25 and 26. It was on learning and literacy and was attended by 275 community representatives. In Prince George they decided to organize themselves into two entities. One was the council responsible for the overall Urban Aboriginal Strategy. They scheduled community meetings and recommended projects for approval. It was quite self-empowering. The other was the UAS Community Entity comprised of two existing organizations, the Aboriginal employment centre and the Prince George Aboriginal Business Development Centre, which facilitate community networking and provide capacity development to local organizations to lead communications efforts.

There are other programs for education, one in particular on youth education skills development in Edmonton, Calgary and Lethbridge. In Regina there was a program on child safety and creating a safe, positive, family-connected community.

There are quite a few groups and programs. I can send you the list, if you wish.

I had the opportunity to see inter-agency initiatives work in my own home community, the city of Yellowknife. An inter-agency department runs the homelessness initiative with money from the federal government. Although there may be some gaps in it, the initiative is more effective coming from the urban centres themselves.

**Senator Peterson:** I was concerned more with the governance structure of the strategy. Let us use Regina as an example. Is the strategy broadly based? It seems that there was a problem in Regina where the strategy was made up of only one group to the exclusion of others. It seems almost dysfunctional if groups cannot work together. I wonder how that happened.

**Ms. Blondin-Andrew:** I will have Mr. MacDonald answer that, but I can say that almost every program we design experiences stress and strain in the development phase. The program that I ran for 11 years went through three or four incarnations. It started off as Pathways, went to Regional Bilateral Agreements, then to Aboriginal Human Resources Development Agreements,

ensemble pour lancer des projets, dont certains sont excellents. Si le gouvernement les avait conçus, ils n'auraient pas été aussi efficaces. Ces programmes sont mis sur pied à partir de la base, du noyau urbain, de concert avec divers organismes. Ils sont très efficaces.

Je peux vous en fournir la liste. Par exemple, à Vancouver, nous avons mis sur pied, en 2003, le comité directeur de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain de la grande région de Vancouver. Le comité est composé de 16 membres : huit qui représentent les trois paliers de gouvernement, et huit qui représentent la communauté autochtone. Ils se réunissent et entreprennent des initiatives. Ils ne font pas tous la même chose.

Une conférence a eu lieu à Prince George, les 25 et 26 janvier. Elle portait sur l'apprentissage et l'alphabetisation. Au total, 275 représentants communautaires y ont assisté. Ils ont décidé de créer deux entités. Le premier, le conseil responsable de l'ensemble de la stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain, a organisé des rencontres communautaires et recommandé des projets aux fins d'approbation. C'était fort stimulant. Le deuxième, l'entité communautaire responsable de la stratégie, est composée de deux organismes existants, le Centre d'emploi des Autochtones et le Centre de développement des affaires des Autochtones de Prince George. Ils facilitent l'établissement de réseaux communautaires et aident les organisations locales à développer leurs capacités dans le domaine des communications.

Il existe d'autres programmes d'éducation : mentionnons, notamment, le programme qui favorise le développement des compétences des jeunes à Edmonton, Calgary et Lethbridge. À Regina, il y a un programme qui vise à promouvoir la sécurité des enfants et à favoriser la création de communautés sûres, positives, axées sur la famille.

Les groupes et programmes sont nombreux. Je peux vous faire parvenir la liste, si vous voulez.

Des initiatives ont été mises sur pied dans ma propre ville, c'est-à-dire Yellowknife, de concert avec diverses agences. Un ministère inter-agences administre un programme pour sans-abri avec l'aide du gouvernement fédéral. Bien qu'il présente des lacunes, il est beaucoup plus efficace, étant donné qu'il a été conçu par les centres urbains eux-mêmes.

**Le sénateur Peterson :** Ce qui m'intéresse avant tout, c'est la gouvernance de la stratégie. Prenons l'exemple de Regina. Est-ce que la stratégie englobe un grand nombre de groupes? Il semblait y avoir un problème à Regina, puisque la stratégie ne visait qu'un seul groupe. Elle ne peut fonctionner si les groupes n'arrivent pas à collaborer ensemble. Je me demande ce qui a bien pu se produire.

**Mme Blondin-Andrew :** Je vais demander à M. MacDonald de répondre à la question. Je peux toutefois vous dire que presque tous les programmes que nous élaborons connaissent des difficultés à l'étape de conception. Le programme que j'ai dirigé pendant 11 ans a connu trois ou quatre incarnations. D'abord appelé Les chemins de la réussite, le programme a fait l'objet

and changed twice within that name. We finally felt we had something that was comprehensive, inclusive and representative.

These programs do change; they do have problems. You have asked specifically about Regina and I will let Mr. MacDonald deal with that.

**Mr. MacDonald:** Thank you, minister. I will address not so much what is happening specifically in Regina or another city, but the generic system. The Urban Aboriginal Strategy is a community-driven and locally driven process. It usually starts off with a community meeting. The communities set their priorities and establish a decision-making board which will link with the federal and provincial governments to make decisions about where UAS investments will be made. That is generically how it works.

In each of the pilot project cities you will see variations of that. That is the way it works from the ground up with communities telling us what their priorities are, bringing us their problems, and then the federal government working behind the scenes with the provincial governments to try to find solutions, as opposed to the government's imposing our programs on their areas and telling them to make the program fit.

You also raised the issue of problems and successes with the UAS. The UAS has been around as a funded project for a couple of years now. It still is a challenge to work with or among federal departments. Sometimes it is a challenge to coordinate our activities or to work through the funding mechanisms and the accountabilities that go along with them.

However, we are finding that if we are driven by community priorities, we actually get better outcomes. Working in partnership with provincial governments and municipal governments gets better results as well. Partnering with the Aboriginal organizations, and as broad a base as possible, leads to successes. There are still some problems along with the successes, but the UAS is an opportunity to learn what works and what does not work. We will come back when the UAS pilot projects end in a year and a half or two years and look at a future direction for the urban Aboriginal environment.

**Senator Christensen:** Thank you, minister, for being here. During the study, we kept hearing about the problems that seem to manifest themselves. Foremost of these was the jurisdiction for urban youth. When young people came into the centres, they were not the responsibility of municipalities, not the responsibility of provinces, and not the responsibility of bands and reserves. That is not going to change overnight; rather such problems will take time to change, but perhaps you can address them.

Another problem was the maximizing of funds. We talked to many different groups that were each providing a program specific to their own communities, for example a program in a gym for kids in a particular neighbourhood. The funding that was

d'ententes bilatérales régionales qui, par la suite, se sont transformées en ententes sur le développement des ressources humaines autochtones. Il a subi deux autres changements sous ce nom. Nous sommes enfin arrivés à la conclusion que nous avons un programme global, inclusif et représentatif.

Les programmes changent; ils connaissent des difficultés. Vous avez parlé de Regina. Je vais demander à M. MacDonald de vous en dire plus à ce sujet.

**M. MacDonald :** Merci, madame la ministre. Je ne parlerai pas de ce qui se passe de façon précise à Regina ou ailleurs, mais du système dans son ensemble. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain est une initiative communautaire et locale. Il y a d'abord une rencontre communautaire. Les communautés fixent leurs priorités et mettent sur pied un comité qui, de concert avec le gouvernement fédéral et la province, décide des investissements qui seront effectués dans le cadre de la stratégie. Voilà comment les choses fonctionnent en gros.

La formule varie selon les villes qui font l'objet de projets pilotes. Les communautés nous disent qu'elles sont leurs priorités. Elles nous font part de leurs problèmes et ensuite, le gouvernement fédéral s'efforce, avec les provinces, de trouver des solutions. Le gouvernement n'impose pas de programmes dans les domaines qui relèvent de la compétence des provinces. Il ne leur dit pas ce qu'elles doivent faire.

Vous avez également parlé des points faibles et des points forts de la stratégie. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain existe maintenant depuis plusieurs années. Il est difficile de travailler avec les ministères fédéraux. Nous n'arrivons pas toujours à coordonner nos activités, à nous entendre sur les mécanismes de financement, de responsabilisation.

Toutefois, nous constatons que nous obtenons de meilleurs résultats quand nous connaissons les priorités des communautés. Le fait de travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux et municipaux est également positif. Les partenariats établis avec les associations autochtones, avec la plus large assise possible, mènent au succès. Malgré les problèmes qu'il peut y avoir, la stratégie nous permet de voir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Nous faisons le point lorsque les projets pilotes mis en œuvre dans le cadre de la stratégie prennent fin un ou deux ans plus tard, et donnons une orientation nouvelle aux interventions que nous effectuons auprès des Autochtones vivant en milieu urbain.

**Le sénateur Christensen :** Merci, madame la ministre, d'être venue nous rencontrer. Pendant notre étude, nous avons entendu parler des problèmes qui semblent se manifester, notamment en ce qui concerne la responsabilité à l'égard des jeunes vivant en milieu urbain. Quand les jeunes s'installent dans les villes, ils ne relèvent ni des municipalités, des provinces, des bandes ou des réserves. Le problème ne se règlera pas du jour au lendemain. Il va falloir beaucoup de temps pour trouver une solution. Vous pourriez peut-être dire quelques mots à ce sujet.

Il y a aussi la question des fonds. Nous avons rencontré de nombreux groupes différents qui ont tous mis sur pied des programmes visant à répondre aux besoins de leur communauté. Il pouvait s'agir, par exemple, d'un programme de



allotted to those programs got eaten up in administration as it passed through the different levels, whether from the federal to the provincial to the municipal level or to the band and from the band to the region and from the region on down. We have to find ways to have smart programming, so that the funding is used for what is intended and is not lost. If the original amount available is \$100,000 and the club or specific program ends up with access to \$2,000 only, that is not going to do much good. There should be clearing centres or houses, so that programs are focused in one area in order to maximize the administration of that area and reduce the amount of monies taken out of those programs for administration. Operating on a shoestring is not working.

The question of programming for on and off reserve is very difficult. Many programs are specific to on reserve First Nations. When people leave the reserve, it is hard for the reserve administration to trace them. The reserves have enough trouble dealing with the problems on reserve without also trying to send their money to other places. Perhaps we need to look at programs geared specifically to the off reserve population, and at some way to manage those programs.

These issues are more long term than can be addressed immediately in your response to us, but they are serious concerns. It really does come down to smart programming: if we get \$1 million for a program, that \$1 million should go to the young people for whom that program is designed, and not three quarters of it disappear.

I have one further question regarding fetal alcohol spectrum disorder (FASD), which is an interest of mine. In the 2005 Budget, \$145 million was identified for maternal and child health care. Is that specifically for Aboriginal people, or is it for the whole population, including the Aboriginals? If it is for the whole population, what part of it is for Aboriginals?

**Ms. Blondin-Andrew:** I lost that because the translation clicked in when you were speaking.

**Senator Christensen:** In response to recommendation 13 on FASD, it was mentioned in the 2005 Budget that \$145 million has been identified for maternal and child health care. My question is whether that is specifically for Aboriginal people or whether it is right across the board for the general population. If the latter is the case, what portion of the \$145 million would be for Aboriginals?

**Ms. Blondin-Andrew:** I will start with fetal alcohol spectrum disorder. I was among those who announced the more than \$400,000. I made the announcement in the Oneida Nation with Chief Dockstader and his other chiefs. There was a section for special needs, including fetal alcohol spectrum disorder, and that money is specifically for Aboriginal infants.

conditionnement physique pour les enfants dans un quartier en particulier. Or, les fonds alloués à ces programmes ont été absorbés par les dépenses administratives engagées alors qu'ils transitaient d'un palier à l'autre, que ce soit du palier fédéral au palier provincial, municipal ou à la bande, ou encore de la bande à la région, ainsi de suite. Nous devons trouver des moyens de mieux administrer les programmes pour que les fonds soient utilisés aux fins prévues. Si le montant initial alloué est de 100 000 \$ et que le club ou le programme en particulier n'aboutit qu'avec 2 000 \$, on ne pourra pas réaliser grand-chose. Il faudrait prévoir des centres d'information qui auraient pour tâche de bien cibler les programmes, de les administrer correctement et de réduire les montants qui sont consacrés au volet administration des programmes. On ne peut pas faire grand-chose avec un budget limité.

La mise sur pied de programmes à l'intention des autochtones qui vivent à l'intérieur et à l'extérieur des réserves pose également problème. De nombreux programmes s'adressent de manière précise aux membres des Premières nations qui vivent à l'intérieur des réserves. Quand les gens quittent la réserve, il est difficile de les retracer. Les réserves ont déjà assez de difficulté à régler les problèmes qu'elles éprouvent sans avoir également à envoyer de l'argent ailleurs. Nous devons peut-être élaborer des programmes qui s'adressent de manière précise aux Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves, et aussi trouver un moyen de les gérer.

Il s'agit surtout de problèmes à long terme que vous ne pouvez solutionner dans l'immédiat, mais qui demeurent graves. Nous devons administrer les programmes de façon judicieuse : si nous consacrons un million de dollars à un programme, il faut que ce montant soit versé aux jeunes qui sont visés par le programme. Il ne faut pas que les trois quarts de cette somme disparaissent.

J'aimerais poser une autre question au sujet du trouble du spectre de l'alcoolisation foetale. C'est une question qui m'intéresse beaucoup. Le budget 2005 a réservé 145 millions pour la santé maternelle et infantile. Est-ce que cette somme est réservée aux Autochtones, ou à l'ensemble de la population, y compris les Autochtones? Si elle est destinée à l'ensemble de la population, quel pourcentage prévoit-on consacrer aux Autochtones?

**Mme Blondin-Andrew :** Je n'ai pas bien compris la question parce que l'interprète est intervenu pendant que vous parliez.

**Le sénateur Christensen :** On indique, en réponse à la recommandation 13 sur le TSAF, que le budget 2005 réserve 145 millions de dollars pour la santé maternelle et infantile. Je me demande si cette somme sera destinée aux Autochtones ou à l'ensemble de la population. Si tel est le cas, quel pourcentage du 145 millions prévoit-on consacrer aux Autochtones?

**Mme Blondin-Andrew :** Pour ce qui est du trouble du spectre de l'alcoolisation foetale, j'ai fait partie de l'équipe qui a annoncé l'investissement de plus de 400 000 \$ à ce programme. L'annonce a été faite à la nation des Oneidas, de concert, entre autres, avec le chef Dockstader. Une partie du financement sera consacré aux besoins spéciaux, y compris le trouble du spectre de l'alcoolisation foetale. Cette somme est destinée aux nouveaux-nés autochtones.



**Senator Christensen:** That was part of the money you announced. However, to clarify, is the \$145 million for maternal and child health care mentioned in your response to us specifically for First Nations?

**Ms. Blondin-Andrew:** I understand that it is for Aboriginal infants born with fetal alcohol spectrum disorder.

**Senator Christensen:** My other comments are perhaps more observations of problems than questions you can answer. What sort of weight is the government giving to try to come up with, for lack of a better term, smart programming?

**Ms. Blondin-Andrew:** There is a general pot of money for fetal alcohol spectrum disorder. Some of the money is for the general pot, and some of it is specifically for Aboriginals. I do not know what the specific number is, but there is an amount allocated for Aboriginals because the incidence of fetal alcohol spectrum disorder is quite high in some Aboriginal communities.

**Senator Christensen:** It is not an Aboriginal issue, per se?

**Ms. Blondin-Andrew:** No, it is not.

**Senator Christensen:** It happens in any society under stress.

**Ms. Blondin-Andrew:** It could happen to anyone. It is a preventable disability that anyone could experience.

You raised a number of issues about jurisdiction, and something you said caught my attention about the amount of resources that is eaten up in administering programs and services. I learned from working with Minister Axworthy, who is a very good teacher, that programs should be active, not passive, and that serving the client should be the priority, not propping up the industry.

From that day onwards, for every program that I was involved with we minimized the amount of money that went to administration. We had programs that had almost 50 per cent administration, and we reduced them to 25 per cent, and usually 15 per cent to 17 per cent, so that the majority of the money went to the clients and not to propping up the industry. There are ways to ensure that people are not losing while you are doing that: co-locations, if possible; sharing program dollars; partnership; and also single windows. You mentioned clearing houses; single window is a big goal for the government.

Not everyone agrees with the single window concept, but it certainly is an objective we have, to have Aboriginal people and other, non-Aboriginal clients of ours go to one area where they can access programs readily without going to 100 different places. When you are co-located, you are sharing resources, which helps, but that is not always possible when you have a tiny office and

**Le sénateur Christensen :** Cela fait partie du financement qui a été annoncé. Toutefois, est-ce que les 145 millions de dollars pour la santé maternelle et infantile mentionnés dans votre réponse sont destinés de manière précise aux Premières nations?

**Mme Blondin-Andrew :** Je crois comprendre que cette somme sera consacrée aux nouveaux-nés autochtones atteints du trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale.

**Le sénateur Christensen :** J'aimerais parler davantage des problèmes qui existent. Quel genre d'efforts le gouvernement déploie-t-il pour administrer les programmes de façon, à défaut d'un meilleur terme, plus intelligente?

**Mme Blondin-Andrew :** Des fonds sont prévus pour l'initiative contre le trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale, pour les Autochtones. Je ne sais pas quel est le montant exact, mais des fonds seront alloués aux Autochtones, car le nombre de cas de trouble du spectre de l'alcoolisation fœtale est très élevé dans certaines communautés autochtones.

**Le sénateur Christensen :** Ce n'est pas un problème propre aux Autochtones?

**Mme Blondin-Andrew :** Non.

**Le sénateur Christensen :** On le retrouve dans n'importe quelle société en proie à des difficultés.

**Mme Blondin-Andrew :** C'est quelque chose qui peut arriver à n'importe qui. C'est une maladie évitable qui peut frapper n'importe qui.

Vous avez soulevé un certain nombre de points concernant la responsabilité. Vous avez fait un commentaire intéressant au sujet des ressources qui sont absorbées par les coûts administratifs des programmes et des services. J'ai appris beaucoup du ministre Axworthy. C'était un excellent professeur. Il m'a fait comprendre que les programmes devaient être actifs, et non passifs, et qu'il fallait servir en priorité le client, et non l'industrie.

Depuis ce jour, nous nous sommes efforcés, dans tous les programmes auxquels j'ai participé, de réduire le montant d'argent qui était consacré aux coûts administratifs. Dans certains cas, presque 50 p. 100 des fonds servaient à couvrir les coûts administratifs. Nous avons ramené ce chiffre à 25 p. 100, et même à 15 ou 17 p. 100, pour que les fonds servent surtout à répondre aux besoins des clients et non de l'industrie. Il est possible d'offrir des programmes sans perdre d'argent : on peut regrouper les services sous un même toit; partager les fonds consacrés aux programmes; établir des partenariats, ouvrir des guichets uniques. Vous avez parlé de centres d'information. Les guichets uniques constituent une priorité pour le gouvernement.

Il est vrai que le concept du guichet unique ne fait pas l'unanimité. Toutefois, c'est l'un des objectifs que nous visons. Nous voulons que les Autochtones et les non-Autochtones aient accès aux programmes facilement, sans qu'il soit nécessaire pour eux de visiter 100 endroits différents. Quand vous regroupez les services sous un même toit, vous partagez les ressources, ce qui

you have a small community. In Edmonton we did co-locations between different programs and they worked perfectly.

**Senator Christensen:** We were looking at urban areas and large cities. Co-locations and those types of things are possible in large cities.

**Ms. Blondin-Andrew:** We have had success with sharing physical space and program dollars, and also with sharing training initiatives, as long as the training is in the same field. Those are things that can be achieved to get the maximum amount out of the resources that are allowed for those programs.

**Senator Christensen:** How do we get the government to put such measures into the mission statements of programs as they are developed so that, in fact, they happen?

**Ms. Blondin-Andrew:** I do not know about any other department, but I spent a lot of time with HRSDC. I was there for 12 years; I was Secretary of State for Training and Youth, and then I was Minister of State for Children and Youth. I spent most of my time building and rebuilding a billion-dollar-plus program for Aboriginal people. Those were the sorts of measures we looked at and tried to include when we did Aboriginal Head Start in Health Canada, because I worked there as well. In the fetal alcohol and the tobacco programs and in Aboriginal health programs, we tried to engender the same principles of sharing resources and reducing overhead. I do not know if it is a government-wide initiative now, but I know that it can be done.

**Senator Christensen:** It can be done, yes. But how do we get that sort of mentality going? How does this report and how do we create a lens through which every program is examined and which says that no program shall have any more than 10 per cent, 12 per cent, or 17 per cent administrative costs, and so on?

**Ms. Blondin-Andrew:** Mr. MacDonald will share his views with us on that.

**Senator Christensen:** I am probably dreaming in technicolour, but we have to keep pushing these things.

**Mr. MacDonald:** I do not think you are dreaming in technicolour. You make a very good point about the burden we place on the client to serve government rather than the government trying to serve the client. There are cases where a really good project has come forward and the government has sent this person off to five different government departments to sign five different contribution agreements with all of the accompanying administration costs. At the end of the day, the person is running around chasing contributions and not enough money or effort has been spent getting the work done on the ground.

une bonne chose, sauf que ce n'est pas toujours possible quand vous avez un très petit bureau et une petite équipe. À Edmonton, nous avons regroupé sous un même toit les services offerts dans le cadre de différents programmes, et la formule a bien fonctionné.

**Le sénateur Christensen :** Nous avons analysé la situation qui existe dans les centres urbains et les grandes villes. Le regroupement des services, entre autres, est possible dans les grandes villes.

**Mme Blondin-Andrew :** Nous avons partagé des locaux, des fonds, de même que des initiatives de formation, à la condition que la formation donnée visait le même domaine. On peut prendre différentes mesures pour tirer le maximum des ressources qui sont allouées aux programmes.

**Le sénateur Christensen :** Comment pouvons-nous amener le gouvernement à inclure l'adoption de telles mesures dans les énoncés de mission des programmes?

**Mme Blondin-Andrew :** Je ne sais pas ce que font les autres ministères, mais j'ai passé beaucoup de temps au ministère des RHDCC. J'y suis restée 12 ans. J'étais secrétaire d'État de la formation et de la jeunesse, et ensuite ministre d'État des enfants et de la jeunesse. J'ai passé la majeure partie de mon temps à élaborer et à passer en revue des initiatives totalisant plus de un milliard de dollars pour les Peuples autochtones. Nous avons essayé d'inclure ce genre de mesures dans le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, mis sur pied avec Santé Canada, où j'ai également travaillé. En ce qui concerne l'initiative de lutte contre l'alcoolisation fœtale, le programme antitabac et le programme sur la santé des Autochtones, nous avons essayé de partager les ressources et de réduire les frais généraux. Je ne sais pas si ces principes sont appliqués dans toutes les initiatives du gouvernement, mais je sais que cela peut se faire.

**Le sénateur Christensen :** Vous avez raison. Mais comment pouvons-nous encourager un tel changement de mentalité? Comment pouvons-nous, par le biais de ce rapport, créer un mécanisme qui permet d'examiner chaque programme et de dire qu'on ne peut consacrer plus de 10, 12 ou 17 p. 100 des fonds aux coûts administratifs?

**Mme Blondin-Andrew :** Je vais demander à M. MacDonald de répondre à la question.

**Le sénateur Christensen :** Je rêve probablement en couleurs, mais il faut savoir persévérer.

**M. MacDonald :** Je ne crois pas que vous rêviez en couleurs. Vous avez fait valoir un excellent point au sujet du fardeau que nous imposons aux clients, soit de servir le gouvernement plutôt que d'avoir un gouvernement au service du client. Il est arrivé qu'un projet vraiment valable soit soumis et que le gouvernement oblige l'exécutant à se rendre dans cinq ministères différents pour signer cinq accords de contribution distincts, avec tous les frais administratifs que cela comporte. En bout de ligne, la personne passe son temps à courir des contributions de sorte que trop peu d'argent ou d'efforts est consacré à l'exécution du travail sur le terrain.

Smart programming is required, and one of those smart programs is the Urban Aboriginal Strategy. As part of that Urban Aboriginal Strategy, we set out horizontal terms and conditions that make government do all the work behind the scenes. We will go chasing all around. We will assemble the terms and conditions. We will provide a single funding mechanism with which the client group can interact. We are doing the running around behind the scenes. Efforts are being made at smart programming and relieving a burden on the client.

**Senator Christensen:** That is good, provided that the government is not using up the funds in the process.

**Mr. MacDonald:** Yes, you are right.

**Senator Christensen:** I do not care who is doing the programs, as long as the funds are being used specifically for what they are intended. We visited many small organizations that were so frustrated. All they wanted to do was teach the kids basketball, for instance, and have staff there to help them and bring them in and give them soup, and they just could not get the funding for it. The big overall program looked great, but by the time the funding trickled down to the small organizations, there was not enough money to do those simple things. It was not grandiose programming.

**Ms. Blondin-Andrew:** Senator, perhaps I could make a point that really brings home what you are saying. We ran a training program with \$1.6 billion, and we had only 76 agreement holders. For \$400 million a year, we covered everyone. That is a pretty good economy of scale. We had agreements with those agreement holders; we gave them the money, and they set their priorities and spent the money. There was a limited administrative capacity, and they could live with that, they could work with that. If we had allowed 200 or 300 agreements, each one would have received just a trickle down of money, not enough to do anything substantial.

We intentionally kept the number of agreements small, but we ensured that we covered every part of Canada, including the Metis. It was the first time the Metis were included in government programming. It was pan-Aboriginal; all Aboriginal groups were included in that program. That kind of programming is possible but very difficult to do.

**Senator Christensen:** Do we maximize the use of friendship centres in the big urban areas?

**Ms. Blondin-Andrew:** Some of the best program delivery agents are in friendship centres, and they have been some of our urban Aboriginal agreement holders to do training in the urban centres.

L'adoption de programmes intelligents s'impose, et un de ces programmes est la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain. Dans le cadre de cette stratégie, nous fixons des modalités horizontales qui obligent le gouvernement à faire tout le travail. C'est lui qui ira à la chasse aux contributions un peu partout. Nous allons réunir les conditions. Nous allons prévoir un mécanisme unique de financement avec lequel peut interagir le groupe client. C'est nous qui allons faire la chasse aux contributions. Des efforts sont déployés en vue de concevoir des programmes intelligents et d'alléger un peu le fardeau du client.

**Le sénateur Christensen :** Voilà qui est bon, à condition que le gouvernement n'utilise pas tous les fonds pour le faire.

**M. MacDonald :** Oui, vous avez raison.

**Le sénateur Christensen :** Peu m'importe qui exécute le programme, à condition que les fonds soient utilisés expressément aux fins pour lesquelles ils ont été autorisés. Nous avons rencontré de nombreux petits organismes dont les dirigeants étaient extrêmement frustrés. Tout ce qu'ils souhaitaient, c'était de montrer aux enfants à jouer au basket, par exemple, et d'avoir des employés sur place pour les aider, les attirer et leur distribuer de la soupe. Or, ils n'arrivaient tout simplement pas à obtenir des fonds. Le grand programme avait l'air bien, mais par le temps que les fonds se rendaient aux petits organismes, il n'y en avait pas assez pour faire des choses fort simples. Ce n'est pas là ce que j'appelle un programme grandiose.

**Mme Blondin-Andrew :** Sénateur, je pourrais peut-être faire valoir un point qui illustre très bien ce dont vous parlez. Nous avons exécuté un programme de formation pour lequel nous disposions de 1,6 milliard de dollars. Il n'y avait que 76 signataires d'accords. Pour 400 millions de dollars par année, nous avons couvert tout le monde. Ce sont là d'assez bonnes économies d'échelle. Nous avons signé des ententes, nous leur avons donné de l'argent et ils ont fixé eux-mêmes leurs priorités et géré l'argent. Ils avaient une capacité d'administration limitée, mais ils pouvaient composer avec cette situation. Si nous avions permis la signature de 200 ou 300 accords, chacun n'aurait reçu qu'un tout petit pécule, insuffisant pour faire quoi que ce soit de significatif.

Nous avons délibérément maintenu à un minimum le nombre d'accords, mais nous avons fait en sorte de couvrir chaque région du Canada, y compris celle où sont concentrés les Métis. C'était la première fois que les Métis étaient inclus dans un programme gouvernemental. C'était un programme pan-autochtone, c'est-à-dire que tous les groupes autochtones y étaient inclus. Ce genre de programme est possible, mais très difficile à réaliser.

**Le sénateur Christensen :** Utilisons-nous au maximum les centres d'amitié dans les grands centres urbains?

**Mme Blondin-Andrew :** Certains des meilleurs agents d'exécution du programme se trouvent dans les centres d'amitié et ils font partie de ceux avec qui nous avons signé des accords dans le cadre de la Stratégie relative aux Autochtones en milieu urbain en vue d'y offrir de la formation.



**The Chairman:** While we are on that topic, I remember that continuity of funding was raised as an issue in quite a number of the meetings we held in the urban centres. Staff members were always apprehensive and concerned, wondering how long a good program would last, given that there was no certainty of continuity of funding. Programs and people live under the apprehension that at a certain date the program will end, along with its funding, and then they will have to start all over again, losing staff. Has the department or the government dealt with that issue in any way to provide more assurance of funding?

**Ms. Blondin-Andrew:** In previous decades we had a big problem with ten-year pilot projects. When you are getting into years, it is no longer a pilot project, so we had to eliminate that. A very long-term pilot project is the easy way out, not having to really decide whether you are going to commit yourself to creating a real program.

We went for five-year programs, and then we started working towards renewal at the two-and-a-half-year mark. We would get into renewal and doing accounting and everything. By the time the last year rolled, we were just in the process of going for approval to cabinet to get a new five-year mandate. We did it by five years because generally governments do not like to go beyond their mandate and commit other governments to their priorities.

**Senator Léger:** What is the goal of a pilot project? I know you went up to five and even ten years. Is it temporary or is it the opposite? If the project is good, is it to be continued and is it no longer a pilot project? Very often we heard that a basic difficulty and complaint was that a project did not continue once it had successfully achieved a goal.

**Ms. Blondin-Andrew:** The Urban Aboriginal Strategy is four years. I would assume that once an evaluation is done, if the project is found to be a viable program but needs tweaking and fixing, a source of funding and the willingness to make it into a bona fide program would be found, but that does not happen automatically. The government has to prepare a lot of information and has to commit to having a real program as opposed to a pilot project.

**Senator Léger:** Is the goal of a pilot project to become a program?

**Ms. Blondin-Andrew:** Sometimes pilot projects will give you an indication of whether you have a long, systemic, fundamental issue that needs a program, or if you have a temporary problem that can be ameliorated by a series of activities undertaken by a pilot project. A pilot project could legitimately disappear after it served its purpose, or else it could morph into a bona fide program through a series of activities.

**Senator Léger:** Very often complaints were that we are succeeding and we are at the end of the project; we do not know what is going to happen now.

**Le président :** Puisqu'il en est question, il me revient que la continuité du financement a été soulevée comme problème dans plusieurs des réunions que nous avons tenues dans les centres urbains. Les membres du personnel étaient toujours appréhensifs et préoccupés, se demandant combien de temps durerait un bon programme, puisque la continuité des fonds n'était pas assurée. On appréhende qu'à une certaine date, le programme prendra fin, que la source de financement se tarira et qu'il faudra tout rependre à zéro et perdre du personnel. Le ministère ou le gouvernement a-t-il cherché une solution à cette incertitude?

**Mme Blondin-Andrew :** Dans les décennies précédentes, les projets pilotes de dix ans nous posaient un gros problème. À mesure que passaient les années, ce n'était plus des projets pilotes, de sorte qu'il a fallu les abolir. Le projet pilote à très long terme est la solution facile, puisque vous n'avez pas vraiment à décider si vous allez vous engager dans la création d'un véritable programme.

Nous avons donc opté pour les projets quinquennaux, puis nous avons commencé à travailler à leur renouvellement à mi-parcours. Ainsi, au bout de deux ans et demi, nous commençons à travailler à leur renouvellement, à faire la comptabilité et tout le reste. À l'échéance, nous étions en train de demander au Cabinet d'approuver leur renouvellement pour cinq autres années. Nous avons choisi la durée de cinq ans parce que les gouvernements n'aiment pas, en règle générale, prendre des décisions qui excèdent leur mandat et engager de la sorte leurs successeurs.

**Le sénateur Léger :** Quel est l'objectif d'un projet pilote? Je sais que vous avez opté pour les programmes de cinq, voire de dix ans. Est-ce temporaire ou le contraire? Si le projet est bon, sera-t-il maintenu, mais sous une autre forme? Très souvent, on entend dire que la difficulté fondamentale tient au fait que le projet n'est pas maintenu, une fois qu'il a atteint son but.

**Mme Blondin-Andrew :** La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain a une durée de quatre ans. Je suppose qu'une fois qu'elle aura été évaluée, si le projet s'est avéré un programme viable, même s'il a besoin de certains petits ajustements, on lui trouvera une source de financement et on sera disposé à en faire un programme en règle, mais cela ne se fait pas d'office. Il faut que le gouvernement réunisse beaucoup d'information et qu'il prenne l'engagement de mettre sur pied un véritable programme plutôt qu'un projet pilote.

**Le sénateur Léger :** Le but d'un projet pilote est-il de se transformer en programme?

**Mme Blondin-Andrew :** Des projets pilotes vous indiquent parfois si vous avez un problème fondamental, systémique et de longue durée auquel il faut répondre par un programme ou s'il ne s'agit que d'un problème ponctuel qui peut s'améliorer par une série d'activités entreprises dans le cadre d'un projet pilote. Le projet pilote pourrait légitimement être aboli après avoir servi à ses fins ou se transformer en véritable programme grâce à toute une série d'activités.

**Le sénateur Léger :** Très souvent, on se plaint d'avoir du succès et d'arriver à la fin du projet sans connaître le sort réservé au programme.

**Ms. Blondin-Andrew:** That is the problematic nature of a pilot project. It is almost like a long-term feasibility study, I guess. You undertake it; you see whether it is going to work or not, or else you develop a real program. Sometimes you do not have enough time to develop a program to go for the resources needed, so you try to do something on an interim basis that will hold you until you develop a real program.

**Senator Léger:** In your department, are you concerned with continuity, with helping groups go from pilot project to program? Are they helped? I am talking about projects or groups that are successful and that prove they can continue.

**Ms. Blondin-Andrew:** I have worked in three departments, Health Canada, HRSDC and now DIAND. I have found that in all three departments, pilot projects were tried. I will give you an example. We did pilot projects in education in DIAND and, as a result of that, we now have a roundtable for education that draws on what was learned in the pilot projects.

I cannot name the pilot projects in Health Canada, but projects were undertaken with the provinces on fetal alcohol spectrum disorder and on tobacco initiatives. Not all of them necessarily turn into long-term permanent programs, but some do.

**Senator Léger:** You mentioned a partnership with seven departments. That must be hard for coordination, to ensure that all contributors really get together to make something move. I was wondering, is it a help or a handicap?

**Ms. Blondin-Andrew:** I like to think that it is a help, but it can also be a hindrance sometimes, depending on what you want to do.

When I first took over the youth portfolio, I wanted to repatriate all youth programs to where I was in HRDC. I found out there were 14 departments involved, everything from defence to foreign affairs. There were programs everywhere for youth.

Those departments were reluctant to separate themselves from the wonderful youth initiatives they had, like cadets and Aboriginal youth policing programs they had with the RCMP. It was difficult. We never did repatriate them; but all 14 departments — represented by 14 ministers — were there when we finished producing a youth employment strategy. They were all on the platform to put a face to their contribution to youth. I think you were there too, senator. It was really quite a marvellous thing.

**Mme Blondin-Andrew :** C'est là la nature problématique du projet pilote. Je suppose que c'est presque une étude de faisabilité à long terme. Vous l'entreprenez; vous voyez s'il fonctionne ou pas, ou vous élaborez un véritable programme. Parfois, vous n'avez pas suffisamment de temps pour élaborer un programme qui dispose des ressources voulues. Vous tentez donc de trouver une solution temporaire jusqu'à ce que vous ayez élaboré un véritable programme.

**Le sénateur Léger :** Dans votre ministère, est-on préoccupé par cette question de continuité, d'aider les groupes à faire la transition d'un projet pilote à un programme? Est-ce qu'on les aide? Je parle de projets ou de groupes qui connaissent du succès et qui démontrent qu'ils sont capables de continuer.

**Mme Blondin-Andrew :** J'ai travaillé au sein de deux ministères, soit Santé Canada et Développement des ressources humaines et Compétences Canada et, actuellement, je travaille au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans tous les ministères, j'ai constaté qu'on avait fait l'essai de projets pilotes. Je vous en donne un exemple. Nous avons mené des projets pilotes en matière d'éducation au ministère des Affaires indiennes. Nous tenons actuellement une table ronde sur l'éducation qui tire des leçons de ce que nous avons appelé des projets pilotes.

Je ne puis vous nommer les projets pilotes menés à Santé Canada, mais ils ont été entrepris en collaboration avec les provinces dans le domaine du trouble du spectre de l'alcoolisation foetale et du tabagisme. Tous les projets pilotes ne se transforment pas forcément en programmes permanents à long terme, mais cela arrive.

**Le sénateur Léger :** Vous avez mentionné un partenariat avec sept ministères. Ce doit être difficile à coordonner, pour faire en sorte que tous ceux qui contribuent se concertent vraiment en vue de faire avancer un dossier. Je me demandais si ce genre de partenariat est utile ou s'il nuit?

**Mme Blondin-Andrew :** J'aime à croire qu'il est utile, mais il peut nuire parfois également, selon ce que vous souhaitez faire.

Quand j'ai pour la première fois pris en charge le portefeuille de la jeunesse, je souhaitais rapatrier tous les programmes de jeunesse là où je me trouvais, à Développement des ressources humaines Canada. J'ai appris que quatorze ministères y participaient, allant de la Défense aux Affaires étrangères. Des programmes étaient offerts aux jeunes un peu partout.

Ces ministères hésitaient à céder le contrôle de ces merveilleuses initiatives pour les jeunes, comme les cadets ou le programme d'adaptation des services policiers aux jeunes Autochtones mis sur pied par la GRC. C'était difficile. Nous ne les avons jamais rapatriés, finalement. Cependant, les quatorze ministères — représentés par quatorze ministres — étaient présents quand nous avons annoncé une stratégie d'emploi pour les jeunes. Ils étaient tous sur la scène pour représenter leur contribution à la jeunesse. Je crois que vous étiez là vous aussi, sénateur. Ce fut en réalité tout un exploit.

It does not always work out that way; sometimes it can be difficult to reconcile issues. However, I think generally people try to put their best effort forward on whatever initiative the government is undertaking. I am trying to think of an example, perhaps Canada Corps. How many groups do we have working on that? It is a youth program, and generally those departments all step up and participate.

**Senator Léger:** Regarding communications, are these projects and all the activities that are being done communicated to the public through newspapers and television so that people can see what is being done by the Aboriginals? Very often there is a lack of communication in these areas — we do not know that is going on. Is that a preoccupation?

**Ms. Blondin-Andrew:** There has always been a reluctance to spend too much money on talking about what we are doing as opposed to doing it. There is a conflict there. Some of the projects are fantastic and people should know about what is happening. Take for example the Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centres (UMAYC) initiative. That is quite a good initiative, and there are other fantastic examples of initiatives along those lines. Homelessness, where many Aboriginal communities are involved, is a good example too.

Some advertising is done; it depends on the different departments. Many of them will do standard government advertising on television and radio as well as in newspapers — for example, the summer youth employment placement program. That is well advertised; people know what the deadlines are, they all apply, and they know what kinds of jobs are available. Technology is used quite readily, but I do not think there are huge billboards and the like.

**Senator Léger:** I should have known, but I forgot that money is needed for all of those.

**The Chairman:** Senator Buchanan, I was sure you were going to have a question related to the 12 priority cities. I thought you would be jumping up and down and asking why no Maritime cities were included.

**Senator Buchanan:** I did not, because you are talking mainly about the big cities in western Canada. Of course, in our big cities of Halifax and Sydney, everything is fine.

**Ms. Blondin-Andrew:** Actually, senator, in your city of Halifax, you have some wonderful youth programs. You have a recycling centre, which I believe HRDC supported, where young people do 100 per cent of the recycling. I have been to that area. We have programs in other areas as well; I think we have a youth facility in downtown Halifax.

**Senator Buchanan:** Up on Gottingen Street.

**Ms. Blondin-Andrew:** Yes. It is a fantastic for-youth-by-youth facility.

Toutefois, ce n'est pas toujours le cas. Parfois, il peut être difficile de concilier des intérêts différents. Cependant, j'estime qu'en règle générale, les gens font vraiment de leur mieux pour contribuer au succès de l'initiative entreprise par le gouvernement. J'essaie de vous trouver un exemple, Corps Canada peut-être. Combien de groupes travaillent à ce programme? C'est un programme destiné aux jeunes et, en règle générale, ces ministères sont intéressés et y participent.

**Le sénateur Léger :** En ce qui concerne les communications, ces projets et toutes les activités qui sont menées sont-ils communiqués au grand public grâce aux journaux et à la télévision de sorte qu'on puisse voir ce que font les Autochtones? Très souvent, il existe un manque de communication dans ces domaines — nous ignorons ce qui se passe. Est-ce une préoccupation?

**Mme Blondin-Andrew :** On a toujours hésité à investir dans l'annonce des activités plutôt que dans leur exécution. Il y a là un conflit. Certains projets sont fantastiques, et il faudrait que cela se sache. Prenez l'exemple de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes autochtones. C'est une fort bonne initiative, et elle n'est pas la seule. L'initiative visant l'itinérance, à laquelle participent de nombreuses collectivités autochtones, est aussi un bon exemple.

Il se fait de la publicité. Tout dépend des différents ministères. Beaucoup d'entre eux placeront les annonces habituelles du gouvernement à la télévision et à la radio ainsi que dans les journaux — par exemple, le programme de placement ÉTÉ Canada : programme d'emploi d'été pour étudiants. Ce programme est bien annoncé; on en connaît les échéances, tous présentent une demande et ils savent quelle sorte d'emploi est disponible. La technologie est utilisée très volontiers, mais je ne crois pas qu'on ait recours à d'énormes affiches ou à d'autres moyens de ce genre.

**Le sénateur Léger :** J'aurais dû le savoir, mais j'ai oublié qu'on avait besoin d'argent pour mener toutes ces initiatives.

**Le président :** Sénateur Buchanan, j'étais sûr que vous auriez une question au sujet des douze villes prioritaires. Je m'attendais à vous voir trépigner et demander pourquoi aucune ville du Canada atlantique n'a été incluse.

**Le sénateur Buchanan :** Je ne l'ai pas fait parce qu'il est surtout question des grandes villes de l'ouest du Canada. Naturellement, dans nos grandes villes d'Halifax et de Sydney, tout va bien.

**Mme Blondin-Andrew :** En réalité, sénateur, chez vous, à Halifax, vous offrez de merveilleux programmes aux jeunes. Vous avez un centre de recyclage, soutenu je crois par RHDC, où des jeunes font tout le recyclage. J'ai visité cette région. Nous avons également des programmes dans d'autres régions; je crois que nous avons une installation pour les jeunes dans le centre-ville de Halifax.

**Le sénateur Buchanan :** Sur la rue Gottingen.

**Mme Blondin-Andrew :** Oui. C'est un centre fantastique dirigé par des jeunes à l'intention des jeunes.



**Senator Buchanan:** It is the Mi'kmaq Friendship Centre.

**Ms. Blondin-Andrew:** The friendship centre and also a youth centre.

**Senator Buchanan:** Yes, a youth centre. I have been there.

**Ms. Blondin-Andrew:** Those are very good facilities.

**Senator Buchanan:** They need more money.

**Ms. Blondin-Andrew:** Okay. I will write it down.

**The Chairman:** Consider it done!

**Senator Dyck:** I hope my question makes sense. I am visiting the committee and new to the Senate. I come from Saskatchewan, where the urban Aboriginal population is growing at a much more rapid rate than so-called mainstream society. In all plans, it is always difficult to know which should come first, education or finding jobs. Keeping in mind this Aboriginal baby boom, and given that you are dealing with multiple agencies, what is the best long-term strategy? Where should one start? Do we need multiple initiatives? What is the best way to address the emerging population?

**Ms. Blondin-Andrew:** I think there are people in this room who could better speak to that than I, but I would say that early learning and child development are very important. If you start there and get children on the right path early with the proper development, the proper parenting, nurturing and care that is needed, many issues will be avoided. I always maintain that if you do everything right with your children — you provide for them, you nurture them — you are still not guaranteed positive results; but if you do nothing, the chances are pretty good that you are going to get negative results. Early childhood development is very important, as is basic education.

There are opportunities for work for Aboriginal people. People at IPSCO, a huge steel company, have told me that they have no problem finding Aboriginal people to work in Saskatchewan, but they have difficulty retaining them. I believe that takes innovation. I asked IPSCO questions about equity and participation on contracts. If people feel part of something, if they have a sense of ownership and belonging, they will want to stay. Do you have shares? Do you have equity participation? Do you have stock options? Do you provide the opportunity for upward mobility? They did not. I think there is a golden opportunity there.

You can create jobs. The Saskatchewan Indian Training Assessment Group (SITAG), I believe, does a lot of that for Saskatchewan, and they have been quite successful. Saskatchewan was one of the first places we put call centres in our training program, and that was another success. It set the pace. We have

**Le sénateur Buchanan :** Il s'agit du centre de métiers micmac.

**Mme Blondin-Andrew :** C'est un centre d'amitié et un centre pour les jeunes.

**Le sénateur Buchanan :** Oui, un centre pour les jeunes. J'y suis allé.

**Mme Blondin-Andrew :** Ce sont là d'excellents programmes.

**Le sénateur Buchanan :** Ils ont besoin de plus d'argent.

**Mme Blondin-Andrew :** D'accord. J'en prends note.

**Le président :** C'est comme si c'était déjà fait!

**Le sénateur Dyck :** J'espère que ma question va vous sembler logique. Je suis simplement de passage au comité et je suis nouvelle au Sénat. Je viens de la Saskatchewan, où la population autochtone en milieu urbain croît à un rythme beaucoup plus rapide que celui de ce qu'on appelle la population en général. Dans tous les plans, il est toujours difficile de savoir ce qu'il faut privilégier, de l'éducation ou de la recherche d'emplois. À la lumière de ce boom des naissances chez les Autochtones et du fait que vous traitez avec de multiples organismes, quelle est la meilleure stratégie à long terme? Par où faudrait-il commencer? Avons-nous besoin de multiples initiatives? Et quelle est la meilleure façon de régler le problème de la nouvelle population?

**Mme Blondin-Andrew :** Certaines personnes présentes dans la salle pourraient vous répondre mieux que moi, mais à mon avis, l'aide précoce à l'apprentissage et le développement de l'enfance sont très importants. Si vous commencez par ces deux-là et donnez un bon départ aux enfants dès leurs premières années sur le plan du développement, de l'art d'être parent, de l'épanouissement et des soins, vous préviendrez de nombreux problèmes. Je soutiens toujours que, même si vous faites tout bien avec vos enfants — que vous voyez à leurs besoins, que vous les entourez de soins —, rien ne garantit qu'il n'y aura pas de problème. Par contre, si vous ne faites rien, il est fort probable que les enfants tourneront mal. Le développement du jeune enfant est très important, tout comme l'éducation de base.

Il existe des possibilités d'emploi pour les Autochtones. Des personnes chez IPSCO, une énorme aciérie, m'ont dit qu'elles n'avaient pas de difficulté à recruter des travailleurs autochtones en Saskatchewan, mais qu'elles n'arrivaient pas à les garder. J'estime qu'il faut faire preuve d'imagination. J'ai posé des questions au sujet de la participation au capital et aux contrats. Quand les gens sentent qu'ils font partie de quelque chose, qu'ils en sont propriétaires et qu'ils ont le sentiment d'appartenir, ils vont vouloir rester. Avez-vous des actions? Offrez-vous de la participation au capital? Offrez-vous des options sur actions? Est-il possible de graver des échelons? Ce n'était pas le cas. Je crois qu'on a laissé passer une occasion en or.

La création d'emplois est possible. SITAG, c'est-à-dire le Saskatchewan Indian Training Assessment Group, y contribue énormément en Saskatchewan et il a connu beaucoup de succès. La Saskatchewan est un des premiers endroits où nous avons ouvert des centres d'appels, dans le cadre de notre programme de

an Aboriginal university in Saskatchewan, the First Nations University, which is just fantastic.

**Senator Dyck:** Do you see a role between different levels of government and the private sector? You mentioned IPSCO. If I understand correctly, one of the major industries in Saskatchewan is mining. There is also some oil and gas as well as some agriculture. Do you see the possibility of bringing in companies to form partnerships in order to open up employment opportunities?

**Ms. Blondin-Andrew:** The potential is tremendous. With the three diamond mines we have in the North, Ekati, Diavik and De Beers, the issue is not that we get guaranteed jobs, but that we do not have enough people to hold those jobs. In the last couple of days, Diavik has been providing free air flights from Edmonton to bring in outside workers. The shortage of workers is due to two factors: first, not all of our people who could be trained are trained; and second, mining jobs are not for everyone. You cannot make someone who is not suited for that job take it on.

However, there are great opportunities there, and there are contractual arrangements. Where I am from, they have the contracts for hauling fuel as well as explosives. They also do a lot of engineering. A company called Aboriginal Engineering Limited subcontracts engineers from different places to work on the mine site. At Fort à la Corne, they are working to develop a diamond mine. There are all kinds of opportunities. Saskatchewan has a Northern Development Strategy, I believe, that was partially instituted with the help of Minister Goodale when he was Minister of Natural Resources.

**Senator Pearson:** One of the issues that concerned us was sexuality in young people. We are concerned about young mothers being very young and not being protected from getting pregnant. We know a bit about the risk that now appears of an explosion of HIV/AIDS and so on. Our recommendation 14 was about sexual health and parenting. The new budget, if it passes, has \$400 million in prevention and promotion around suicide, maternal and child health, early childhood development. It would be a very significant investment.

We visited a site in Winnipeg where there were parents and young children. Everyone was young. All the parents were under the age of 18, but for them, having a child was a very rich experience. It kind of changed my view about waiting for a long time to have children. In this case it was obviously a positive experience for them. You felt what you needed to do was ensure you had all the resources possible around them to enable them to carry on in a positive way. They were doing some very good parenting.

formation, ce qui s'est révélé un autre succès. Il a fixé le rythme. Nous y avons une université autochtone, First Nations University, ce qui est tout simplement merveilleux.

**Le sénateur Dyck :** Voyez-vous un rôle pour les différents ordres de gouvernement et le secteur privé? Vous avez parlé d'IPSCO. Si je vous ai bien comprise, une des principales industries de la Saskatchewan est l'extraction minière. Il y a aussi une certaine activité pétrolière et gazière de même que de l'agriculture. Entrevoiez-vous la possibilité d'inciter des entreprises à former des partenariats en vue de créer des possibilités d'emploi?

**Mme Blondin-Andrew :** Le potentiel est énorme. Avec l'ouverture des trois mines de diamants dans le Nord, soit Ekati, Diavik et De Beers, le problème n'est pas tant d'avoir des emplois garantis que d'avoir suffisamment de travailleurs pour les occuper. Depuis quelques jours, Diavik offre des billets d'avion gratuits en partance d'Edmonton pour importer des travailleurs. La pénurie de main-d'œuvre est attribuable à deux facteurs : tout d'abord, toutes les personnes de notre groupe qui pourraient être formées ne le sont pas toutes et, ensuite, le travail minier ne convient pas à tous. Vous ne pouvez pas obliger quelqu'un qui n'est pas fait pour ce genre de travail à le faire.

Cependant, il existe de grandes possibilités et on prévoit des arrangements contractuels. Là d'où je viens, ils ont des contrats pour transporter le carburant de même que les explosifs. Ils font aussi beaucoup de travaux de génie. Une entreprise qui a pour raison sociale Aboriginal Engineering Limited engage à contrat des ingénieurs de différents endroits pour travailler sur le chantier de la mine. À Fort à la Corne, ils travaillent à aménager une mine de diamants. Il y a toutes sortes de possibilités. La Saskatchewan a une stratégie de développement du Nord, je crois, qui a été mise en œuvre en partie avec l'aide du ministre Goodale, lorsqu'il était au portefeuille des Ressources naturelles.

**Le sénateur Pearson :** Un des problèmes qui nous préoccupaient était la sexualité chez les jeunes. Nous sommes préoccupés par les mères qui sont très jeunes et qui ne prennent pas de moyens pour empêcher la conception. Nous en savons un peu au sujet du risque d'une épidémie de VIH/SIDA et tout le reste. Notre quatorzième recommandation concernait la santé en matière de sexualité et l'art d'être parent. Le nouveau budget, s'il est adopté, prévoit un investissement de 400 millions de dollars dans des programmes de prévention et de promotion en matière de suicide, de santé de la mère et de l'enfant et de développement de la petite enfance. Ce serait un investissement très important.

Nous avons visité à Winnipeg un endroit où il y avait des parents et de jeunes enfants. Tout le monde était jeune. Tous les parents avaient moins de 18 ans, mais ils estimaient que le fait d'avoir un enfant était une expérience très enrichissante. Cela m'a en quelque sorte obligée à me raviser, à me questionner sur le fait d'attendre d'être plus vieux avant d'avoir des enfants. Dans ce cas-ci, il s'agissait de toute évidence d'une expérience positive. Nous estimiez que ce que vous deviez faire, c'était de faire en sorte d'avoir toutes les ressources possibles pour leur permettre de continuer à assumer leur rôle de manière positive. Ils assumaient fort bien leur rôle de parent.

The response of the government report was really sort of announcing, "We are doing this program and that program." Our issues were more specific about what kinds of sexual education and sexual health programs are available and how are they being designed in order to help the young people. I thought the government response on this one was pretty vague. I am glad there is the promise of investment, but do you have some thoughts that might be helpful?

**Ms. Blondin-Andrew:** Senator, you ask such simple questions. This is way out of my area of work. When I was a teacher, I dealt with many of those issues even though they were not my direct responsibility. We share responsibilities depending upon the age of the population we are dealing with. Ages zero to six, we do. Ages six to twelve, we do not do; that is education and under provincial or territorial jurisdiction. We use a UN category of ages 14 to 30, I believe; or is it 18 to 30?

**Senator Pearson:** In the UN categories, a child is under 18, and youth go from 14 years old.

**Ms. Blondin-Andrew:** In the category of 18 to 30 years, we can do programming, but we are not allowed to do training because that is provincial. The exception is for Aboriginals who have treaty and the Inuit. In those cases, we have full fiduciary jurisdiction to do what we will.

Having said that, society has an ethical or moral responsibility to consider these religious, moral and cultural issues. These issues have many faces, depending on whom you are speaking to. When it comes to the safety and security of children, the government has an obligation from a legal or a judicial standpoint. The protection and security of children against commercial sexual exploitation is a government responsibility.

As for sex education and the question of what age is a proper child-bearing age, that is a whole other kettle of worms that I am not qualified to speak about.

**Senator Pearson:** I was not commenting on the age. I was commenting on the importance of valuing children at whatever age you have them.

**Ms. Blondin-Andrew:** That is true, but the responsibility is not always ours, depending on what age they are at. Ages zero to six we do deal with. If there are issues related to sexuality that deal with children's safety or health, we deal with those. From ages six to twelve children are clearly a provincial responsibility. If there is child abuse or child sexual abuse, that is another issue.

Mr. MacDonald, can you comment further on this one?

**Mr. MacDonald:** Senator, I take your point about the report's being vague and high level in some cases. In putting together this report on behalf of the government, we tried to incorporate in a way that made sense the input from government departments. There is a great deal of detail behind what is in the report. Health

La réponse que le gouvernement a donnée dans son rapport consiste en quelque sorte à annoncer divers programmes mis en place. Nous nous préoccupons plus particulièrement du type de programmes disponibles en matière d'éducation sexuelle et de santé-sexualité et de la façon dont ils sont conçus pour aider les jeunes. À mon avis, la réponse du gouvernement à ce sujet était plutôt vague. Je me réjouis de l'investissement promis, mais avez-vous des idées qui pourraient être utiles?

**Mme Blondin-Andrew :** Sénateur, vous posez des questions tellement simples. C'est bien au-delà de mon domaine de travail. Lorsque j'étais enseignante, je me suis intéressée à bon nombre de ces problèmes, même s'ils ne relevaient pas directement de ma responsabilité. Nous partageons les responsabilités selon l'âge de la population avec laquelle nous traitons. Entre zéro et six ans, nous entrons en jeu. Entre six et douze ans, ce n'est plus le cas; c'est du domaine de l'éducation, qui relève des provinces et des territoires. Nous utilisons une catégorie d'âge de l'ONU, de 14 à 30 ans, je crois; ou est-ce de 18 à 30 ans?

**Le sénateur Pearson :** Selon l'ONU, un enfant est une personne âgée de moins de 18 ans, et la jeunesse commence à 14 ans.

**Mme Blondin-Andrew :** Pour la catégorie des 18 à 30 ans, nous pouvons élaborer des programmes, mais nous ne pouvons pas offrir de formation, puisqu'il s'agit d'une compétence provinciale, sauf pour ce qui est des Autochtones qui ont un traité et des Inuits. Dans ces cas, nous avons pleine compétence fiduciaire pour faire ce que nous voulons.

Cela étant dit, la société a la responsabilité éthique ou morale de considérer ces questions d'ordre religieux, moral et culturel. Ces questions comportent de nombreuses dimensions, selon la personne à qui vous parlez. Lorsqu'il s'agit de la protection et de la sécurité des enfants, le gouvernement a une obligation du point de vue légal ou judiciaire. Il doit assurer la sécurité des enfants et leur protection contre l'exploitation sexuelle commerciale.

Quant à l'éducation sexuelle et l'âge idéal de procréer, c'est une boîte de Pandore dont je ne suis pas qualifiée de parler.

**Le sénateur Pearson :** Je ne faisais pas de commentaire sur l'âge, mais sur l'importance de valoriser les enfants, peu importe l'âge que vous avez lorsque vous les mettez au monde.

**Mme Blondin-Andrew :** C'est vrai, mais la responsabilité n'est pas toujours la nôtre et varie en fonction de l'âge qu'ils ont. Nous nous occupons des enfants de zéro à six ans. Si des problèmes liés à la sexualité affectent la sécurité ou la santé des enfants, nous nous en occupons. Les enfants de six à douze ans relèvent de la compétence provinciale. Si un enfant est victime d'abus sexuels ou autres, c'est une autre histoire.

Monsieur MacDonald, voulez-vous ajouter des commentaires à ce sujet?

**M. MacDonald :** Madame le sénateur, vous dites que le rapport est vague et trop théorique dans certains cas. En compilant ce rapport au nom du gouvernement, nous avons tenté d'intégrer les réflexions de divers ministères de manière judicieuse. Il y a beaucoup de détails derrière ce qui se trouve dans



Canada has that detail. Many programs are targeted at the issues to which you refer. The detail is not in the report, but it does exist. We can get that detail to you if you would like to see it.

**Senator Pearson:** I would appreciate that, yes.

**Ms. Blondin-Andrew:** We have no room for opinions, but I can illustrate the way in which we are affected by information. I recently heard a radio or television report on the age at which young people are taking contraceptives. Two 10-year-olds were being given contraceptives in London, England. That is very young; they were children. It brings questions to our minds about how to deal with these issues, which are complicated and sensitive. Some of the issues are cultural, some are moral, and some are about health. I do not have answers for you. In the work we have undertaken dealing with many young children, our job is not to judge; our job is to help.

**Senator St. Germain:** One of my pet issues is education. It is the key to success for our Aboriginal young people. If one has options, one has a clearer path to travel down in life.

My question relates to the programs. When governments come into office, they want to have a program so that they can add arrows to their quiver. Is there a method of measuring the success of programs when they are put in place, other than the Auditor General coming in to audit them?

We can start a multitude of programs that relate to Aboriginal youth, or to Aboriginals period. However, if there is no way to audit or measure the success of the programs, that may one reason our success rate for education of Aboriginal peoples is so low. At the current rate, it will take 20 to 25 years for our people to catch up to the rest of the population with regard to education. Do we have a method in place to measure success?

**Ms. Blondin-Andrew:** The roundtable is very engaged in looking at all the information we have been able to gather over the years, including the pilot projects that were undertaken. One was undertaken in New Brunswick with an Aboriginal doctor. That information is more than tracking; it involves a paradigm shift or a fundamental shift on what we make available to young people to become educated. It includes the standard of the teaching, the curriculum material, the facilities, the state of the technology that is used and the resources available. You must have all of those things in place, as well as the right student-teacher ratio. I add that point because I was a teacher. At that time, none of those things were considered. You were given books and you went to it.

The roundtable on education is considering all of the elements, not just one aspect. It is a new way of looking at the standard and quality of learning and teaching combined.

le rapport. Santé Canada a ces détails. Bon nombre de programmes visent les enjeux dont vous parlez. Les détails ne se trouvent pas dans le rapport, mais ils existent. Nous pouvons vous les fournir si vous voulez les voir.

**Le sénateur Pearson :** J'en serais ravie, oui.

**Mme Blondin-Andrew :** Il n'y a pas de place pour les débats d'opinions, mais je peux vous montrer comment l'information nous touche. Récemment, j'ai entendu un reportage à la radio ou à la télévision sur l'âge des jeunes qui prennent des contraceptifs. Deux jeunes de dix ans recevaient des contraceptifs à Londres, en Angleterre. C'est très jeune; ce sont des enfants. Cela nous amène à nous questionner sur la façon de composer avec ces situations, qui sont compliquées et délicates. Certaines questions sont d'ordre culturel, certaines sont d'ordre moral tandis que d'autres touchent à la santé. Je n'ai pas de réponse pour vous. Dans le travail que nous avons entrepris auprès des jeunes enfants, notre rôle n'est pas de juger; notre rôle est d'aider.

**Le sénateur St. Germain :** L'éducation est l'un de mes sujets de prédilection. C'est la clé du succès pour nos jeunes Autochtones. Quand on a des options, c'est plus facile de faire son chemin dans la vie.

Ma question porte sur les programmes. Lorsqu'un gouvernement arrive au pouvoir, il veut un programme pour avoir d'autres moyens à sa disposition. Y a-t-il une façon de mesurer le succès des programmes en place, mis à part les vérifications faites par le Bureau du vérificateur général?

Nous pouvons mettre sur pied une foule de programmes à l'intention des jeunes Autochtones ou de l'ensemble des Autochtones. Toutefois, s'il n'existe aucun moyen de vérifier ou de mesurer le succès des programmes, on peut comprendre pourquoi notre taux de réussite dans le domaine de l'éducation des Autochtones est si faible. Au rythme où vont les choses, il faudra de 20 à 25 ans pour que nos peuples rattrapent le reste de la population dans ce domaine. Avons-nous une méthode en place pour mesurer le succès?

**Mme Blondin-Andrew :** La table ronde se penche déjà sur tous les renseignements que nous avons été en mesure de recueillir au fil des années, y compris les projets pilotes qui ont été lancés. L'un d'eux a été entrepris au Nouveau-Brunswick avec la collaboration d'un médecin autochtone. Il ne s'agit pas seulement de faire un suivi; l'exercice implique un changement radical ou fondamental concernant ce que nous offrons aux jeunes pour favoriser leur éducation. On parle de la norme d'enseignement, de la matière enseignée, des installations, de l'état de la technologie utilisée et des ressources disponibles. Toutes ces choses doivent être en place, de même qu'un bon ratio élève-enseignant. J'ajoute cet aspect parce que j'ai déjà été enseignante. À cette époque, aucun de ces facteurs n'était considéré. On nous donnait des livres et il fallait se mettre à la tâche.

La table ronde sur l'éducation se penche sur tous ces éléments, et non pas sur un seul aspect. C'est une nouvelle façon d'examiner la norme et la qualité de l'apprentissage et de l'enseignement à la fois.

Instead of simply tracking how many students we have in the system and who failed and who passed, we are doing a longitudinal study with children as they develop cognitively through their learning and through the early years, up to grade six, I believe. There are many elements. We follow the children's learning patterns, how they acquire knowledge, what the impediments are, such as language, and identify the cultural deficiencies in the system. We will then have a base of knowledge to adequately judge, as opposed to the guesswork we would have to resort to now. This initiative is called "Understanding the Early Years".

**Mr. MacDonald:** I will give you a micro-answer and a macro-answer. The micro-answer is that certainly in the past few years all government social programs I have seen in the Aboriginal field are tasked with performing evaluations of their programs with the idea of establishing benchmarks and outcomes and seeing if those can be met and measured. That is part of the framework for most programs that are developed.

At the macro-level, as the minister has stated, as part of the Aboriginal roundtable there was a session on accountability. Coming out of the accountability session was an Aboriginal report card. The government will be reporting in future on what outcomes are targeted and what are being met, to provide our own assessment of what is working and not working so that we do not have to rely on the Auditor General coming in after the fact and saying what we have not accomplished.

**Senator St. Germain:** Minister, you have a teaching certificate or degree. I sense that there is a mindset in the Aboriginal community that one has to be either a lawyer or a teacher to be successful. Such a mindset restricts and inhibits many people from seeing light at the end of the tunnel. We cannot all be lawyers, thank God, and I do not think we all want to be teachers, either. Some of us are not suited to being teachers.

I have brought this point up before. One of our most successful business people is Freddy DeGasperis in Toronto, who is a successful builder. I believe he came over as a tradesman from Italy. My business partners, Germans and a Dutchman, went through the war and went to trade school. They were involved in leading construction companies in British Columbia.

From your observations, is enough emphasis being put on encouraging our Aboriginal youth to seek out trades in construction, such as plumbers and electricians? I do not want to beat up on my poor accountant, but he has said, "I cannot invest anything and make money, yet you people seem to have all the right answers for making money." I said, "You are too educated. You are too smart for the rest of us. You cannot think like the people on the street."

Au lieu de calculer simplement combien d'élèves se trouvent dans le système et d'identifier ceux qui échouent et ceux qui réussissent, nous effectuons une étude longitudinale avec les enfants à mesure qu'ils avancent dans leur apprentissage au cours des premières années, jusqu'en 6<sup>e</sup> année, je crois. Il y a de nombreux éléments. Nous suivons les schémas d'apprentissage des enfants, la façon dont ils acquièrent des connaissances, les obstacles, comme ceux liés à la langue, et nous cernons les lacunes culturelles que comporte le système. Nous aurons alors une base de connaissances pour porter des jugements judicieux, contrairement aux hypothèses auxquelles il faudrait s'en remettre à l'heure actuelle. Cette initiative s'appelle «Comprendre la petite enfance.»

**M. MacDonald :** Je vais vous donner une micro-réponse et une macro-réponse. D'abord, depuis quelques années, tous les programmes sociaux du gouvernement à l'intention des Autochtones visent notamment à effectuer des évaluations afin d'établir des jalons et des résultats à atteindre et voir s'ils sont effectivement atteints et mesurés. Cela s'inscrit dans la plupart des programmes qui sont mis sur pied.

Au niveau plus global, comme la ministre l'a mentionné, dans le cadre de la table ronde autochtone, il y a eu une séance sur la responsabilité, de laquelle est ressorti un bulletin sur les questions autochtones. À l'avenir, le gouvernement fera rapport des résultats visés et des résultats atteints, pour que nous puissions évaluer nous-mêmes ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas; nous n'aurons plus à attendre que le Bureau du vérificateur général arrive après coup pour nous dire ce que nous n'avons pas accompli.

**Le sénateur St. Germain :** Madame la ministre, vous avez un diplôme en enseignement. J'ai l'impression que, dans la communauté autochtone, la croyance veut qu'il faut être avocat ou enseignant pour réussir. Une telle croyance empêche bon nombre de personnes de voir la lumière au bout du tunnel. Nous ne pouvons pas tous être des avocats, Dieu merci, et je ne crois pas que nous voulons tous devenir des enseignants. Certains parmi nous ne sont pas faits pour cela.

J'ai soulevé cette question auparavant. Parmi les gens d'affaires les plus prospères se trouve Freddy DeGasperis, un constructeur de Toronto. Je crois qu'il est arrivé d'Italie alors qu'il était ouvrier. Mes partenaires d'affaires, des Allemands et un Hollandais, ont connu la guerre et ont fréquenté l'école des métiers. Ils ont travaillé dans d'importantes entreprises de construction en Colombie-Britannique.

D'après ce que vous avez observé, encourage-t-on suffisamment nos jeunes Autochtones à apprendre un métier de la construction, comme la plomberie et l'électricité? Je ne veux pas rabaisser mon pauvre comptable, mais il m'a dit « Je ne peux pas investir et faire de l'argent, tandis que vous semblez avoir toutes les réponses pour devenir riches ». Je lui ai répondu « Vous êtes trop instruit. Vous êtes trop intelligent pour nous tous. Vous ne pouvez pas penser comme les gens ordinaires ».

I do not want to denigrate or take away from the professions, but they have a high level of importance in our society. I honestly believe that there is a lack of focus on encouraging our young people to enter the trades. Would you care to comment on that?

**Ms. Blondin-Andrew:** The Government of Canada removed itself from training programs. We devolved labour market development and that took us out of apprenticeships and trades, so it was up to the various sectors to take that on. Currently we are re-engaging through partnerships with the large unions for a major resource development project. If the Mackenzie Valley project goes ahead, the unions are saying that the trades people who work on it will require a journeyman certificate. Through the federal-provincial negotiations, we took ourselves jurisdictionally out of labour market development and training. Going in there now would create big problems with the provinces and they would accuse us of abusing the spending power, although now we have full jurisdiction with Aboriginal people to do that.

Canada has never been as good as it should have been at teaching people the value of the trades and apprenticeships. I have seen training programs in Austria and Germany that are excellent in the trades. Their government ministers are plumbers, electricians and carpenters, and they have university degrees. They have both formal education and trades training; it is compulsory. We have not done that in our system so we need to look at this. Mr. Axworthy used to ask what the difference was between a tool and die technician who makes \$86,000 per year and a financial officer in senior management who earns the same amount? What is the difference? The value of their work is equal. I thought a lot about that when government was involved in training programs, although we never developed the apprenticeship programs that we had hoped to because we got out of training.

For Aboriginals, there are opportunities. Recently, we developed the \$84-million Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) program, which involves private sector industry at various levels, Aboriginal partners, and provincial and federal governments. The aim is to develop training programs around resource development programs in forestry, mining, or oil and gas. The department has done this in Voisey's Bay, and the Northwest Territories and Manitoba will have programs in oil and gas and hydro respectively in the future. A large part of these programs involves trades training.

I read a survey from the 1990s that asked parents whether they anticipated their kids going into the trades or to university. The majority answered "university." However, many of the kids did not achieve the marks required for university and they went into other areas instead. That survey showed that what people anticipate and what happens in reality are two different things. You might have a ready audience that wants to go into the trades

Je ne veux pas dénigrer ou rabaisser les professions, mais elles ont beaucoup d'importance dans notre société. Je crois sincèrement qu'on n'encourage pas suffisamment nos jeunes à apprendre un métier. Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet?

**Mme Blondin-Andrew :** Le gouvernement du Canada s'est retiré des programmes de formation. Nous avons abandonné le développement du marché du travail, et donc la formation des apprentis et des gens de métier, et c'était aux divers secteurs de prendre la relève. À l'heure actuelle, nous nous engageons de nouveau grâce à des partenariats avec les grands syndicats qui visent un important projet de développement des ressources. Si le projet de la vallée du Mackenzie va de l'avant, les syndicats disent que les gens de métier qui y travaillent devront avoir un certificat de compagnon. Dans le cadre des négociations fédérales-provinciales, nous nous sommes retirés du développement du marché du travail et de la formation. Si nous touchions à cette compétence maintenant, nous soulèverions un tollé de la part des provinces, qui nous accuseraient d'abuser du pouvoir de dépenser, bien que nous ayons pleine compétence dans le domaine des affaires autochtones pour faire cela.

Au Canada, les gens de métier et les apprentis n'ont jamais vraiment été mis en valeur. En Autriche et en Allemagne, il existe d'excellents programmes de formation des gens de métier. Les ministres sont des plombiers, des électriciens et des menuisiers, et ils ont des diplômes universitaires. Ils ont à la fois une formation académique et une formation dans les métiers; c'est obligatoire. Nous n'avons pas fait pareille chose et nous devons nous y voir. M. Axworthy avait l'habitude de demander quelle était la différence entre un technicien en fabrication d'outils qui gagne 86 000 \$ par année et un directeur supérieur des finances qui gagne le même salaire? Quelle est la différence? Leur travail est de valeur égale. J'ai beaucoup réfléchi à cette question lorsque le gouvernement s'occupait des programmes de formation, bien que nous n'ayons jamais mis au point les programmes de formation d'apprentis que nous avions espéré élaborer, parce que nous nous sommes retirés de la formation.

Il y a des possibilités pour les Autochtones. Récemment, nous avons élaboré le programme Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones, d'une valeur de 84 millions de dollars, auquel participent le secteur privé à divers niveaux, des partenaires autochtones ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux. L'objectif est de mettre au point des programmes de formation liés au développement des ressources forestières, minières, pétrolières et gazières. Le ministère a fait cela à Voisey's Bay, et des programmes liés au pétrole et au gaz ainsi qu'aux ressources hydroélectriques seront lancés respectivement dans les Territoires du Nord-Ouest et au Manitoba. Une grande partie de ce programme implique une formation dans les métiers.

J'ai lu un sondage réalisé dans les années 90 dans lequel on demandait aux parents s'ils s'attendaient à ce que leurs enfants apprennent un métier ou fréquentent l'université. La majorité ont répondu l'université. Toutefois, bon nombre de jeunes n'ont pas obtenu les notes exigées par les universités et se sont dirigés dans d'autres domaines. Ce sondage montrait que les attentes sont bien différentes de la réalité. Il y a peut-être des gens qui sont prêts à



but the attitude is such that parents aspire for their children to obtain university degrees; but perhaps the children did not aspire to that. It is interesting.

**Senator St. Germain:** How much focus is put on encouraging our Aboriginal youth to enter the military? I ask this because, as a young Metis high school graduate who could not afford to attend university, I went into the military. That experience was, without a doubt, one of the turning points in my life. I have seen a similar thing happen to many young men. I say "men" because the military at that time was predominantly male-oriented. Is there much emphasis or encouragement given to our Aboriginal youth to seek out a career in the military? With that military service come an education that cannot be bought elsewhere and the disciplines that most of us need.

**Ms. Blondin-Andrew:** The government's Youth Service Canada project had a military aspect but it could not be developed because the government was in the process of closing Canadian Armed Forces bases. Military personnel were being released to reduce the numbers. In light of that, the department could not devise a fresh, new program. The military stream under the Youth Service Canada project did not happen.

In recent years, with the new commitments made to the military, I believe there has been a commitment to the cadets and the rangers and to the eagle program in Saskatchewan, which is quite successful. As well, there have been more active recruitment drives. Regarding recruitment, I recently met a senior officer heading up to Yellowknife to tour the Northwest Territories to re-engage. Senator Sibbeston's son was a pilot in the military, although I do not know his rank.

**The Chairman:** He flew Sea King helicopters off ships. He eventually left the military.

**Ms. Blondin-Andrew:** That is quite an accomplishment. There are Aboriginal people all across Canada involved in the military. I know an Aboriginal man from Fort Smith, Northwest Territories, who is involved in training and is quite seasoned in the military. There appear to be more, although I do not have the numbers to substantiate that. Government is putting more money into the system. Under Minister Eggleton there was a greater commitment to both the cadets and the rangers. The recruitment drive is active and has been successful in Saskatchewan with the eagle intern and orientation program.

**Senator St. Germain:** Is it providing the results that we should have?

**Ms. Blondin-Andrew:** I believe it is. In Saskatchewan I spoke to the general in charge at the time and the results were quite remarkable. The discipline, learning, commitment and respect were all quite evident. I did not get any negative feedback. More programs of this nature will happen because now there is more money available for them.

apprendre un métier, mais les parents veulent que leurs enfants obtiennent des diplômes universitaires; or, les enfants n'ont peut-être pas les mêmes aspirations. C'est intéressant.

**Le sénateur St. Germain :** Dans quelle mesure encourage-t-on nos jeunes Autochtones à se joindre aux Forces canadiennes? Je pose la question parce que, en tant que jeune Métis, c'est ce que j'ai fait, parce que je n'avais pas les moyens de fréquenter l'université après mes études secondaires. Cette expérience a été, sans l'ombre d'un doute, un des points tournants de ma vie. La même chose est arrivée à un grand nombre de jeunes hommes. Je dis « hommes » parce qu'à cette époque, la gent masculine était prépondérante dans les Forces canadiennes. Encourage-t-on les jeunes Autochtones à poursuivre une carrière militaire? Avec le service militaire vient une éducation qui ne peut être achetée ailleurs, ainsi qu'une discipline dont la plupart d'entre nous avons besoin.

**Mme Blondin-Andrew :** Le projet Service jeunesse Canada du gouvernement comportait un volet militaire, mais il n'a pas pu voir le jour parce que le gouvernement s'appêtait à fermer des bases des Forces canadiennes. Des militaires obtenaient leur libération dans un effort de réduction des effectifs. C'est pourquoi le ministère n'a pas pu élaborer un nouveau programme. Le volet militaire que devait comporter le projet Service jeunesse Canada ne s'est donc pas concrétisé.

Au cours des dernières années, de nouveaux engagements ont été pris à l'égard des Forces canadiennes, ce qui a enclenché, je crois, un engagement envers les cadets et les rangers ainsi que le programme Eagle en Saskatchewan, qui donne de bons résultats. De plus, on s'est montré plus actif dans les efforts de recrutement. À ce sujet, j'ai rencontré récemment un officier supérieur qui s'en allait à Yellowknife en vue de visiter les Territoires du Nord-Ouest à cette fin. Le fils du sénateur Sibbeston était pilote dans les Forces, bien que j'ignore son grade.

**Le président :** Il pilotait des hélicoptères Sea King embarqués. Il a quitté les Forces depuis.

**Mme Blondin-Andrew :** C'est tout un exploit. Il y a des Autochtones partout au Canada qui font partie des Forces canadiennes. Je connais un Autochtone de Fort Smith, dans les Territoires du Nord-Ouest, qui s'occupe de formation et qui connaît très bien le milieu militaire. Il semble y en avoir davantage, bien que je n'ai pas de chiffres à l'appui de ce que je dis. Le gouvernement injecte plus d'argent dans le système. Sous le ministre Eggleton, on avait pris plus d'engagements envers les cadets et les rangers. Les efforts de recrutement sont là et ont donné des résultats en Saskatchewan, avec le programme d'orientation Eagle.

**Le sénateur St. Germain :** Ces efforts donnent-ils les résultats que nous devrions avoir?

**Mme Blondin-Andrew :** Je crois que oui. En Saskatchewan, je me suis entretenue avec le général responsable à cette époque, et les résultats étaient passablement remarquables. La discipline, l'apprentissage, l'engagement et le respect étaient tous évidents. Je n'ai reçu aucun commentaire négatif. Des programmes de la sorte seront plus nombreux maintenant qu'on dispose de plus d'argent.

**The Chairman:** Minister, I thank you and your officials for appearing this evening.

The committee adjourned.

**Le président :** Madame la ministre, je tiens à vous remercier ainsi que vos fonctionnaires d'avoir comparus devant nous ce soir.

La séance est levée.

---



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### APPEARING

**Wednesday, May 11, 2005**

The Honourable Ethel Blondin-Andrew, P.C., M.P., Minister of  
State (Northern Development)

#### WITNESSES

**Tuesday, May 10, 2005**

*Industry Canada:*

Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada;  
Gerry Huebner, Manager, Program Services Aboriginal Business  
Canada;  
Kevin Freiheit, Senior Research Economist.

**Wednesday, May 11, 2005**

*Office of the Federal Interlocutor for Metis and Non-status  
Indians:*

Allan MacDonald, Director;  
Susan Anzolin, Senior Policy Analyst.

#### COMPARAÎT

**Le mercredi 11 mai 2005**

L'honorable Ethel Blondin-Andrew, C.P., députée, ministre d'Ét  
(Nord canadien)

#### TÉMOINS

**Le mardi 10 mai 2005**

*Industrie Canada :*

Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada;  
Gerry Huebner, gestionnaire, Services de Programme, Entrepr  
autochtone Canada;  
Kevin Freiheit, économiste principal de recherche.

**Le mercredi 11 mai 2005**

*Bureau de l'Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Ind  
non inscrits :*

Allan MacDonald, directeur;  
Susan Anzolin, analyste principale en politique.







First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2005-06

Première session de la  
trente-huitième législature, 2005-2006

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

# Peuples autochtones

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

---

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Tuesday, May 17, 2005

---

Le mardi 17 mai 2005

---

**Issue No. 8**

**Second meeting on:**

Subject-matter of Bill S-16, An Act  
providing for the Crown's recognition of  
self-governing First Nations of Canada

---

**Fascicule n° 8**

**Deuxième réunion concernant :**

La teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la  
reconnaissance par la Couronne de l'autonomie  
gouvernementale des Premières nations du Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	* Kinsella
* Austin, P.C.	(or Stratton)
(or Rompkey, P.C.)	Léger
Buchanan, P.C.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Tardif, substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*May 16, 2005*).

The name of the Honourable Senator Peterson, substituted for that of the Honourable Senator Tardif (*May 17, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	* Kinsella
* Austin, C.P.	(ou Stratton)
(ou Rompkey, C.P.)	Léger
Buchanan, C.P.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Tardif substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 16 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson substitué à celui de l'honorable sénateur Tardif (*le 17 mai 2005*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005  
(21)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:34 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Léger, Sibbeston, St. Germain, P.C., Tardif and Watt (5).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its examination of the subject-matter of Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (*See Issue No. 6, Tuesday, May 3, 2005, for the full text of the Order of Reference.*)

**WITNESSES:**

*As individuals:*

Patrick Macklem, Professor of Law, Faculty of Law, University of Toronto;

Donald Laverdure, Assistant Professor of Law, Director of the Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law.

Professor Macklem made a presentation and answered questions.

Professor Laverdure made a presentation and answered questions.

At 11:22 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005  
(21)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Léger, Sibbeston, St. Germain, C.P., Tardif et Watt (5).

*Également présentes :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley et Lisa Patterson.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen de la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 du mardi 3 mai 2005.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Patrick Macklem, professeur de droit, Faculté de droit, Université de Toronto;

Donald Laverdure, professeur adjoint de droit, Directeur du Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law.

M. Macklem fait une déclaration puis répond aux questions.

M. Laverdure fait une déclaration puis répond aux questions.

À 11 h 22, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**



## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 17, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred the subject matter of Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 9:34 a.m.

Senator Nick G. Sibbeston (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I will call this Senate meeting to order. We are continuing our study of Bill S-16, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. We have two witnesses before us today, Professor Patrick Macklem and Professor Donald Laverdure. I will allow the deputy chairman, Senator St. Germain, to introduce them.

**Senator St. Germain:** Welcome to you both, gentlemen. Thank you for coming. I understand that Professor Macklem will make his delivery first with a short statement, and then he will be prepared to answer questions.

The committee should know that Patrick Macklem is a Professor of Law and a Fellow of the Royal Society of Canada. He joined the faculty in 1988. He holds law degrees from Harvard and Toronto and an undergraduate degree in political science and philosophy from McGill. He served as law clerk for Chief Justice Brian Dickson of the Supreme Court of Canada and is a constitutional adviser to the Royal Commission on Aboriginal Peoples. He was a Visiting Scholar at Stanford Law School in 1988 and at UCLA School of Law in 1992. In 2003, he was selected as a Fulbright New Century Scholar, taught at the European University Institute and was a Visiting Scholar at Harvard Law School. He is a Visiting Professor at Central European University, where he teaches comparative federalism and international human rights law. Over the years, he has advised numerous First Nations, Aboriginal organizations and governments on the legal and constitutional dimensions of Aboriginal and treaty rights.

Professor Macklem has authored numerous articles addressing Aboriginal peoples and the law, human rights, constitutional law and international minority rights. He has also authored and edited several books. The last publication received the Canadian Political Science Association's 2002 Donald Smiley Prize for the best book in 2001 relating to the study of Canadian government. He also received the Canadian Federation for Humanities and Social Sciences' 2002 Harold Adams Innis Prize for the best English-language book in the social sciences. Professor Macklem, your credentials are impeccable.

I will introduce Professor Laverdure after Professor Macklem has made his presentation and answered our questions.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 17 mai 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, qui a été saisi du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit aujourd'hui à 9 h 34.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston (président)** occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare la séance ouverte. Nous allons poursuivre notre examen du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. Aujourd'hui, deux témoins comparaissent devant nous : MM. Patrick Macklem et Donald Laverdure. Je vais laisser au vice-président, le sénateur St. Germain, le soin de vous les présenter.

**Le sénateur St. Germain :** Bienvenue à vous deux, messieurs. Merci d'être venus. M. Macklem sera le premier à intervenir. Il fera une brève déclaration au terme de laquelle nous lui poserons des questions.

M. Patrick Macklem est professeur de droit et membre de la Société royale du Canada. Il est entré à la faculté en 1988. Il détient des diplômes en droit de Harvard et de l'Université de Toronto ainsi qu'un diplôme de premier cycle en sciences politiques et en philosophie de l'Université McGill. Il a travaillé comme légiste auprès du juge en chef Brian Dickson, de la Cour suprême du Canada, et est conseiller en matière constitutionnelle auprès de la Commission royale sur les peuples autochtones. Il a été chercheur invité à la Faculté de droit de Stanford, en 1988, et à la Faculté de droit de l'UCLA, en 1992. En 2003, il a obtenu une bourse dans le cadre du Fulbright New Century Scholar Program. Il a enseigné à l'Institut Universitaire Européen et a été chercheur invité à la Faculté de droit de Harvard. Il est professeur invité à la Central European University où il enseigne le fédéralisme comparé et le droit international en matière de droits de la personne. Au fil des ans, il a conseillé de nombreuses Premières nations, des organisations et des gouvernements autochtones sur les dimensions légales et constitutionnelles des droits autochtones et issus de traités.

M. Macklem est l'auteur de nombreux articles sur les peuples autochtones et le droit, les droits de la personne, le droit constitutionnel et le droit international des minorités. Il a également écrit et publié plusieurs ouvrages. Le dernier a reçu le prix Donald Smiley 2002 de l'Association canadienne de science politique du meilleur livre de l'année 2001 sur l'étude du gouvernement canadien. M. Macklem s'est également vu décerner le prix Harold Adams Innis de la Fédération canadienne des sciences humaines du meilleur ouvrage de langue anglaise sur les sciences sociales. M. Macklem vous avez fait un parcours sans faute.

Je vous présenterai M. Laverdure après que M. Macklem aura fait son exposé et répondu à nos questions.

**Mr. Patrick Macklem, Professor of Law, Faculty of Law, University of Toronto, As an individual:** Thank you, Senator St. Germain. Thank you for boosting my book sales. I have an opening statement. It may be a bit longer than expected. If it is, please interrupt me and we will go to question-and-answer period.

I will speak to the significance of the bill. Were Parliament to enact Bill S-16, First Nations across the country would be in a position to immediately assume substantial and real law-making authority over their affairs. You will likely hear from my colleague, Professor Laverdure, about how intimate the relationship is between self-government and self-sufficiency. I will not spend too much time on this point, but self-government, appropriately defined and contained, is a critical component of sustainability and sufficiency of Aboriginal communities. Many Aboriginal communities are faltering precisely because of the fact that they have little control over their destiny.

Self-government is not sufficient. Education, job opportunities, access to resources — there are many other goods that First Nations need to achieve self-sufficiency. Self-government certainly is necessary. It empowers community. It provides communities with options of their own design. It provides a community with a sense that they have a future and a sense that what this future will look like is their responsibility. It enables a community to take ownership of and responsibility for its future.

Self-government empowers individuals as well. It enables individuals to participate in decisions affecting their future. It enables individuals to claim a stake in what happens in their community. It recognizes the fundamental democratic right of the individual to participate in the formation of laws that govern his or her life. Aboriginal communities and Aboriginal people for too long have been unable to assume responsibility over their futures. Bill S-16 would change this, change this right away and change this for the good.

There are other ways of achieving greater self-governing authority. The first is by litigation. The federal government's inherent right policy recognizes the fact that the Constitution affirms an inherent right of self-government. First Nations have been litigating to try to obtain recognition of this right. Litigation has its benefits. If a First Nation wins, governments have to listen. Litigation rearranges the bargaining power a First Nation has to secure greater capacity to control its future. However, litigation is timely, costly and full of risks. It produces outcomes of uncertain application: Does one decision only apply to this First Nation or to all First Nations? What are the details that flow from a declaration of abstract right?

**M. Patrick Macklem, professeur de droit, Faculté de droit, Université de Toronto, à titre personnel :** Merci, sénateur St. Germain. Je vous remercie également de faire la promotion de mes livres. J'aimerais faire une déclaration; elle sera peut-être plus longue que prévu. Si c'est le cas, n'hésitez pas à m'interrompre et nous passerons aux questions.

Je vous parlerai tout d'abord de l'importance de cette mesure législative. Si le Parlement devait adopter le projet de loi S-16, toutes les Premières nations, d'un bout à l'autre du pays, seraient immédiatement investies de compétences législatives étendues leur permettant véritablement de gérer leurs affaires. Il est probable que mon collègue, M. Laverdure, vous explique à quel point sont étroits les liens entre autonomie gouvernementale et autosuffisance. Je ne m'attarderai pas beaucoup là-dessus, mais l'autonomie gouvernementale, lorsqu'elle est définie adéquatement et bien délimitée, est un élément essentiel de la durabilité et de l'autosuffisance des collectivités autochtones. Beaucoup de Premières nations éprouvent d'ailleurs des problèmes précisément à cause du fait qu'elles ont peu de contrôle sur leurs destinées.

L'autonomie gouvernementale ne suffit pas. Il faut aussi garantir l'éducation, l'accès à l'emploi et aux ressources — il y a beaucoup d'autres domaines dans lesquels les Premières nations doivent devenir autosuffisantes. L'autonomie gouvernementale est évidemment nécessaire. Elle donne du pouvoir aux collectivités et leur permet de faire des choix délibérés. Les communautés ont ainsi le sentiment d'avoir un avenir et d'en être maîtres. Cela leur permet donc de prendre en main leurs destinées.

L'autonomie gouvernementale responsabilise également les individus. Elle permet aux personnes de participer aux décisions qui auront une incidence sur leur avenir, et elle leur donne aussi voix au chapitre sur ce qui se passe dans leur communauté. Elle reconnaît le droit démocratique fondamental des individus à participer à l'élaboration des lois qui régissent leur vie. Les collectivités et les peuples autochtones ont trop longtemps été incapables de présider à leurs destinées. Le projet de loi S-16 change la donne, la change immédiatement et pour le mieux.

Il existe d'autres façons d'acquiescer à une plus grande autonomie gouvernementale. La première, c'est en s'adressant aux tribunaux. La politique du gouvernement fédéral sur le droit inhérent reconnaît le fait que la Constitution considère l'autonomie gouvernementale comme un droit inhérent. Les Premières nations ont mené des batailles juridiques pour tenter de faire reconnaître ce droit. Les recours aux tribunaux ont leurs avantages. Lorsqu'une Première nation obtient gain de cause, les gouvernements doivent l'écouter. Cela a pour effet de modifier le pouvoir de négociation que possède une Première nation pour disposer d'une plus grande capacité de contrôle sur son avenir. Toutefois, les procédures judiciaires prennent du temps, sont coûteuses et comportent de nombreux risques. Elles génèrent des incertitudes : une décision donnée s'applique-t-elle uniquement à une Première nation ou bien à l'ensemble des Premières nations? Qu'est-ce qui découle d'une déclaration de droit abstrait?

Another route is by negotiation. Trilateral treaty talks are in various stages of completion in British Columbia. The Nisga'a Final Agreement is up and running. The federal government has negotiated bilateral agreements with Westbank and Tlicho First Nations. There are about 20 land claims agreements in place across the country. Negotiations are also costly and untimely. They take years of time and a significant amount of investment. They also require negotiating partners. Although there have been some successes, we should be frank about the extent to which the federal and provincial governments are aggressively seeking negotiated outcomes and about the extent to which they are truly willing to fundamentally alter the status quo, on the ground, for Aboriginal communities.

The third way of achieving greater self-government is through legislation, which is the route, obviously, that Bill S-16 takes. Bill S-16 enables First Nations to draw up a constitution and to draw down federal authority to make law. It is optional. No First Nation is required to take this step. It can draw down law-making authority that is suitable to its particular circumstances.

It is important to see that these three ways of achieving greater self-governing authority are complementary. Each offsets risks and drawbacks of the others. Negotiations can clarify uncertainties associated with litigation and legislation. Litigation and negotiation produce legislation. It is not an either/or choice. It is not a zero-sum game. Bill S-16 is a good illustration of this point. It constitutes a consolidation, a codification of approaches that have been adopted in treaty talks, proposed in federal policy, most notably the federal inherent right policy, and other approaches acquired and required as a result of litigation.

I have had the opportunity to review the testimony of Ms. Maureen McPhee, Director General of the Self-Government Branch of Indian and Northern Affairs Canada and Mr. Allan Cracower from the Department of Justice Canada. Some of their concerns I can address in answers to questions from committee members, should you so desire.

One statement by Mr. Cracower stood out. He stated that the importance of legal certainty and predictability cannot be overstated. In my opinion, he is dead wrong about this. The importance of legal certainty and predictability can be overstated. The need for certainty needs to be balanced against the need for flexibility. Bill S-16, by being enabling as opposed to mandatory, does not adopt a "one size fits all"; it provides flexibility. Bill S-16 is far less uncertain and unpredictable than it has been made to appear.

L'autre voie à suivre est celle de la négociation. Des pourparlers concernant des traités trilatéraux sont à différents stades d'avancement en Colombie-Britannique. L'entente finale avec les Nisga'a est déjà en vigueur. Le gouvernement fédéral a négocié des accords bilatéraux avec les Premières nations de Westbank et Tlicho. On a conclu environ 20 accords sur les revendications territoriales partout au pays. Mais les négociations sont aussi coûteuses et inopportunes. Elles durent des années et nécessitent d'importants investissements. Il faut également trouver des partenaires pour négocier. Même s'il y a eu quelques initiatives réussies, nous devons être francs quand vient le moment de se demander jusqu'à quel point les gouvernements fédéral et provinciaux sont prêts à négocier coûte que coûte des ententes et jusqu'à quel point ils sont véritablement désireux de remettre fondamentalement en question le statu quo, sur le terrain, pour les collectivités autochtones.

La troisième façon d'acquérir une plus grande autonomie gouvernementale, c'est au moyen de lois, comme le démontre, évidemment, le projet de loi S-16. Cette mesure législative permet aux Premières nations de se doter d'une constitution et de se prévaloir des pouvoirs fédéraux pour faire leurs propres lois. C'est facultatif. Aucune Première nation n'est obligée de le faire. Elle peut choisir les compétences législatives qui lui conviennent, selon ses circonstances particulières.

Il convient de souligner que ces trois façons d'atteindre une plus grande autonomie gouvernementale sont complémentaires. Chacune atténue les risques et les inconvénients que présentent les autres. Les négociations permettent de dissiper les incertitudes relatives aux procédures judiciaires ou au processus législatif. Les recours aux tribunaux et la négociation permettent de faire des lois. Il ne s'agit donc pas de choisir entre l'une ou l'autre des possibilités. L'enjeu est important et le projet de loi S-16 l'illustre bien. Il permet de consolider et de codifier les approches adoptées dans les négociations sur les traités, celles qui ont été proposées dans la politique fédérale, et plus particulièrement la politique sur le droit inhérent, ainsi que d'autres approches adoptées et requises suite à des décisions de justice.

J'ai eu l'occasion de revoir le témoignage de Mme Maureen McPhee, directrice générale de la Direction générale de l'autonomie gouvernementale du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et celui de M. Allan Cracower, du ministère de la Justice du Canada. Si vous le voulez, quand viendra la période de questions des membres du comité, j'en profiterai pour répondre aussi à quelques-unes de leurs préoccupations.

M. Cracower a fait une déclaration singulière. Il a affirmé qu'on ne pouvait surestimer l'importance de la certitude et de la prévisibilité juridiques. À mon avis, il se trompe complètement sur ce point; on peut au contraire le faire. Il faut trouver un juste équilibre entre le besoin de certitude et le besoin de souplesse. Comme le projet de loi S-16 est habilitant et non contraignant, il n'impose pas de cadre uniforme; il confère une certaine liberté. En fait, il laisse beaucoup moins de place à l'incertitude et à l'imprévisibilité qu'on a pu le faire croire.



Let me touch briefly on two areas of concern in particular: jurisdiction and membership.

With respect to jurisdiction, there is no doubt that Parliament can authorize a First Nation to enact laws in relation to matters that appear to fall within provincial jurisdiction. Bill S-16 appears to do this in schedule 2 by including the following items within the potential authority of a First Nation to enact laws: the administration of justice; the establishment of minor offences; marriage, divorce and matrimonial property; health and hygiene; welfare and other social services; wills and trusts; and natural resource management, among other provisions.

These look like matters that fall under provincial authority, and concerns have been raised that Bill S-16 would interfere with provincial authority and matters that fall within provincial jurisdiction. However, the constitutionality of vesting a First Nation with the authority to make laws in relation to these and other subject matters listed in schedule 2 flows directly and non-controversially from section 91(24) of the Constitution Act. Schedule 2 is no more constitutionally controversial than existing provisions already in the Indian Act that enable a First Nation to enact bylaws in relation to matters that appear to fall within provincial authority. The point is that these matters appear to fall within provincial authority, but they do not. Section 91(24) gives Parliament jurisdiction over matters that deal with Indians and lands reserved for the Indians that otherwise fall within provincial jurisdiction.

Professor Peter Hogg, now a Justice of the Ontario Court of Appeal, wrote that if section 91(24) merely authorized Parliament to make laws for Indians which it could make for non-Indians, then section 91(24) would be unnecessary.

The list of subject matters in schedule 2 is consistent as well with the federal government's inherent right policy, which, generally speaking, states a federal willingness to negotiate an agreement that would see a First Nation, should it so desire, assume the authority to make laws in relation to virtually all those subject matters that schedule 2 of the bill lists. In an important respect, Bill S-16 is much more modest than the inherent right policy. The inherent right policy indicates a willingness to see law-making authority over these subject matters in terms of entrenched constitutional rights, whereas Bill S-16 does not go down the constitutional road; it is only legislation.

With respect to the interaction between federal, provincial and First Nation law, as opposed to the interaction between these governments' law-making authority — the interaction between actual laws passed by these governments — the bill would render the First Nation law paramount in the event of conflict with federal and provincial law in most circumstances. It thus enables a First Nation to displace federal and provincial laws by enacting its own law.

Permettez-moi de parler brièvement de deux questions particulières : celle visant les compétences et celle concernant la qualité de membre.

En ce qui concerne les compétences, il ne fait aucun doute que le Parlement peut autoriser une Première nation à légiférer dans des domaines qui semblent être de compétence provinciale. C'est ce que propose le projet de loi S-16, à l'annexe 2, en incluant une liste de domaines dans lesquels une Première nation a le pouvoir de légiférer : l'administration de la justice; la désignation d'infractions mineures; le mariage, le divorce et les biens matrimoniaux; la santé et l'hygiène; l'aide sociale et autres services sociaux; les successions et fiducies; et la gestion des ressources naturelles, entre autres dispositions.

Cela ressemble à des domaines de compétence provinciale, et certains ont dit craindre que le projet de loi S-16 ne vienne entraver les pouvoirs des provinces et empiéter sur les domaines de compétence provinciale. Toutefois, la constitutionnalité d'investir les Premières nations du pouvoir de légiférer dans les domaines cités à l'annexe 2 découle directement et de manière indiscutable du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle. L'annexe 2 n'est pas plus discutable, du point de vue constitutionnel, que les dispositions que renferme la Loi sur les Indiens et qui permettent à une Première nation de prendre des règlements dans des domaines qui s'avèrent être de compétence provinciale. Le fait est que ces domaines semblent être de compétence provinciale, mais qu'ils ne le sont pas. Le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle confère au Parlement le pouvoir de légiférer dans des domaines concernant les Indiens et les terres réservés aux Indiens qui autrement sont de compétence provinciale.

M. Peter Hogg, maintenant juge à la Cour d'appel de l'Ontario, a écrit que si le paragraphe 91(24) ne faisait qu'autoriser le Parlement à faire des lois pour les Indiens qu'il pourrait faire pour les non-Indiens, il serait inutile.

La liste des compétences législatives de l'annexe 2 du projet de loi est également conforme à la politique sur le droit inhérent du gouvernement fédéral qui, de manière générale, confirme la volonté fédérale de négocier une entente selon laquelle une Première nation, si elle le désire, peut être investie du pouvoir de légiférer dans pratiquement tous les domaines précisés dans cette liste. À un égard important, le projet de loi S-16 est beaucoup plus modeste que la politique sur le droit inhérent. En effet, celle-ci indique la volonté de conférer des compétences législatives dans les domaines cités en ce qui concerne les droits garantis par la Constitution, alors que le projet de loi S-16 ne suit pas la voie constitutionnelle; ce n'est qu'une mesure législative.

En ce qui concerne l'interaction entre les lois fédérales, provinciales et autochtones, par opposition à l'interaction entre les compétences législatives de ces gouvernements — l'interaction entre les lois adoptées par ces gouvernements —, il faut savoir qu'en vertu de ce projet de loi, dans la plupart des cas, les lois des Premières nations auraient préséance sur les lois fédérales et provinciales en cas de conflit. Cela permet donc à une Première nation de supplanter les lois fédérales et provinciales en adoptant les siennes propres.

With respect to provincial law and the displacement of provincial law, this is how the Indian Act already operates. There is nothing new here. An Indian bylaw under the Indian Act is paramount in the event that it conflicts with a provincial law. With respect to federal law, there is a little that is new, but less than it might appear. Section 35 stipulates that existing federal laws that serve compelling and substantial legislative objects in a manner consistent with the Crown's fiduciary obligations cannot be displaced. In other words, the bill enables a First Nation to displace the application of some existing federal legislation by enacting its own law on the topic. This is self-government legislation, after all, which means that the community will be governed, generally speaking, by its own laws and not by federal or provincial laws. This is not a blank cheque. The jurisdiction is limited. Important and necessary existing federal laws would continue to apply.

In regard to future federal legislation, Bill S-16, once enacted, is only federal legislation. This is not constitutional law. Parliament remains supreme. Legislation can be enacted in the future that is paramount over First Nation law. Generally, when two federal statutes conflict, the more recent one is deemed to have repealed the earlier one, to the extent of the inconsistency. As it has only statutory force, Bill S-16 does not take the dramatic step that the Nisga'a Final Agreement takes, which is to render Nisga'a law paramount, generally speaking, over existing and future federal and provincial law as a matter of constitutional right.

I will now turn to the subjects of status and membership. Bill S-16 does not alter the Indian status of individuals. Status is a function of federal law. The bill does enable a First Nation to determine who is and who is not a member for the purpose of participating in First Nation government. Individuals who are members of an Indian band, whether because of Bill C-31, federal law, a membership code that governs the band or a court decision, are members of the First Nation and are entitled to vote on a proposed constitution. Once a First Nation is up and running under the auspices of Bill S-16, it can enact a membership code to deal with future issues. There is nothing new here either. Some First Nations already have membership codes, as you know. Such membership codes, including those contemplated by Bill S-16, must respect the constitutional rights of existing and potential members of the community and be consistent with judicial decisions respecting the rights and responsibilities of membership. This is true with all laws, and not simply membership codes, that a First Nation might enact under the authority of Bill S-16. These laws must be within the law-making authority of the First Nation and they must be consistent with the Constitution and with the Charter.

Bill S-16 cannot answer all the questions lawyers might want to throw at it. It cannot specify in detail and *ex ante* what federal laws fall within the category of "compelling and substantial." It cannot specify in detail and *ex ante* how specific federal and

D'ailleurs, c'est déjà ainsi que fonctionne la Loi sur les Indiens puisqu'elle passe avant les lois provinciales. Il n'y a là rien de nouveau. Un règlement indien pris en vertu de la Loi sur les Indiens a préséance sur une loi provinciale en cas de conflit. Pour ce qui est des lois fédérales, il y a des choses nouvelles, mais moins qu'il n'y paraît. L'article 35 stipule que les lois fédérales existantes qui servent un objectif législatif impérieux et réel d'une manière compatible avec les obligations fiduciaires de la Couronne ne peuvent être supplantées. Autrement dit, le projet de loi permet à une Première nation de contourner certaines lois fédérales existantes en adoptant sa propre loi en la matière. Après tout, la législation sur l'autonomie gouvernementale établit que la collectivité sera régie, de manière générale, par ses propres lois et non par des lois fédérales ou provinciales. Ce n'est pas un chèque en blanc. Les compétences sont limitées. Les lois fédérales existantes importantes et nécessaires continueront de s'appliquer.

Quant aux lois fédérales à venir, le projet de loi S-16, s'il est adopté, ne sera qu'une mesure législative fédérale. Ce n'est pas une loi constitutionnelle. Le Parlement conserve sa suprématie. On pourra adopter, à l'avenir, des lois qui l'emporteront sur les lois des Premières nations. En général, lorsqu'il y a un conflit entre deux lois fédérales, c'est la plus récente qui est censée l'emporter sur les dispositions incompatibles de la précédente. Comme il a seulement force de loi, le projet de loi S-16 ne va pas aussi loin que l'entente finale avec les Nisga'a, qui consiste à accorder de manière générale la primauté aux lois Nisga'a sur les lois fédérales et provinciales existantes et futures sur le plan constitutionnel.

J'aimerais maintenant parler de la notion de statut et d'appartenance. Le projet de loi S-16 ne modifie en rien le statut indien des individus. Celui-ci est déterminé par une loi fédérale. Cette mesure législative ne permet pas à une Première nation de déterminer qui est ou n'est pas membre pour les fins de participation à un gouvernement autochtone. Les personnes membres d'une bande indienne, que ce soit en vertu du projet de loi C-31, d'une loi fédérale, d'un code d'appartenance qui régit une bande ou d'une décision judiciaire, sont membres de la Première nation et ont le droit de voter sur une constitution proposée. Lorsqu'une Première nation se prévaudra des compétences législatives conférées en vertu du projet de loi S-16, elle pourra adopter un code d'appartenance pour régler les questions futures. Là non plus, il n'y a rien de nouveau. Certaines Premières nations ont déjà des codes d'appartenance, comme vous le savez. Ces codes, y compris ceux prévus par le projet de loi S-16, doivent respecter les droits constitutionnels des membres actuels et à venir de la collectivité et être conformes aux décisions judiciaires concernant les droits et les responsabilités des membres. C'est vrai pour toutes les lois, et pas simplement pour les codes d'appartenance, qu'une Première nation peut adopter en vertu des pouvoirs que lui confère le projet de loi S-16. Ces lois doivent être adoptées en vertu des compétences législatives dévolues à la Première nation et conformes à la Constitution et à la Charte.

Le projet de loi S-16 ne peut pas répondre à toutes les questions que peuvent se poser les avocats. Il ne peut spécifier en détail et d'avance quelles lois fédérales tomberont dans la catégorie des objectifs législatifs impérieux et réels. Il ne peut préciser dans le



provincial laws will coexist with First Nation laws in the future. It cannot tell us what might happen 15 years from now, what might be the effect of a particular membership code on individuals. It is legislation, not a treaty. This is the way legislation operates. It balances generality with specificity. It balances certainty with flexibility. Legislation obtains life by becoming part of the law of the land. When the BNA Act was adopted, it did not tell us a lot of things. Our understanding of it has evolved and become more nuanced over time. This is the case with all statutes, whether it is family law legislation or the Criminal Code.

Bill S-16 codifies, in a modest and realistic way, most of the best practices on Aboriginal self-government that have emerged as a result of litigation, negotiation and legislation. It offers those best practices to First Nations that might not have the capacity or the resources to litigate or to negotiate. It respects the federal and provincial distribution of legislative authority. It operates within the demands of the Constitution and the Charter. It provides for extensive democratic checks and balances. It ensures the utmost in fiscal and financial accountability. On this score, it is much stronger than Bill C-7, introduced with little enthusiasm in the House of Commons some time ago. Bill S-16 provides for more consultation than Bill C-7 did. It offers real democratic participation to Aboriginal people to alter the way they are currently governed for the better. It would break the log-jam of study after study, report after report, negotiation session after negotiation session. It offers real self-government to First Nations across the country. It is a very good bill, and it merits serious discussion in both the Senate and the House of Commons.

**Senator Watt:** I think there are two fundamental areas that need some attention. One is a question of jurisdiction. That falls under section 35 of the Constitution Act; from time to time, it also falls under section 91(24).

The way this member's bill has been drafted is supposed to be movement in the direction of enabling legislation; in other words, law-making authority. The instrument is being examined to see how far this would go and what area of jurisdiction this would cover. Is there a possibility for the Aboriginal people to end up with an instrument that is so broad and ill-defined that interactions between the two government authorities will only be triggered after being initiated by either the territorial, provincial or federal governments or from the Aboriginal people?

How do you mitigate the conflicts that arise out of the movements of those three governments? Is there a possibility of looking at this innovatively to broaden this legislation, to not

détail et à l'avance quelles lois fédérales et provinciales coexisteront avec les lois autochtones à l'avenir. Il ne peut nous laisser entrevoir ce qui arrivera dans 15 ans ni nous indiquer quel sera l'effet d'un code d'appartenance donné sur les individus. C'est une mesure législative, pas un traité. C'est ainsi que fonctionnent les lois. Ce projet de loi établit un équilibre entre généralité et spécificité et entre certitude et souplesse. Une loi commence à prendre vie lorsqu'elle fait partie du droit d'un territoire. Lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été adopté, nous ignorions beaucoup de choses. Notre compréhension de cet acte a évolué et est devenue plus nuancée avec le temps. C'est le cas avec toutes les lois, que cela concerne le droit de la famille ou le Code criminel.

Le projet de loi S-16 codifie, de manière modeste mais réaliste, la plupart des meilleures pratiques relatives à l'autonomie gouvernementale autochtone qui sont apparues à la suite des recours juridiques, des négociations et des lois. Il offre ces meilleures pratiques aux Premières nations qui n'ont peut-être pas la capacité ou les ressources pour aller devant les tribunaux ou négocier. Il respecte la répartition des compétences législatives fédérales et provinciales. Il est conforme aux exigences de la Constitution et de la Charte. Il fournit de nombreux mécanismes d'équilibre démocratique. Il garantit ce qu'il y a de mieux en matière d'obligation de rendre compte sur les plans budgétaire et financier. À ce chapitre, il est bien meilleur que le projet de loi C-7, déposé sans grand enthousiasme à la Chambre des communes il y a quelques temps. Le projet de loi S-16 prévoit davantage de consultations que ne l'avait fait le projet de loi C-7. Il favorise une véritable participation démocratique des peuples autochtones dans le but de modifier la façon dont ceux-ci sont actuellement gouvernés. Il pourrait aussi permettre de mettre un terme aux séries d'études, de rapports et de séances de négociation. Il offre une véritable autonomie gouvernementale aux Premières nations de partout au pays. C'est un très bon projet de loi et il mérite qu'on en discute sérieusement, tant au Sénat qu'à la Chambre des communes.

**Le sénateur Watt :** Je pense qu'il y a deux domaines essentiels sur lesquels nous devons nous pencher. Le premier concerne les compétences, et cela relève de l'article 35 de la Loi constitutionnelle; de temps en temps, cela relève aussi du paragraphe 91(24).

D'après la façon dont ce projet de loi d'initiative parlementaire a été rédigé, il semble qu'on veuille en faire une loi habilitante conférant aux Premières nations le pouvoir de légiférer. On est en train d'examiner l'instrument pour déterminer jusqu'où il ira et quels domaines de compétences il couvrira. Y a-t-il une possibilité que les Autochtones se retrouvent avec un instrument tellement vaste et tellement mal défini qu'il n'y aura d'interactions entre les deux pouvoirs gouvernementaux qu'à l'initiative du gouvernement territorial, provincial ou fédéral ou encore de la Première nation?

Comment atténuer les conflits pouvant être provoqués par les mouvements de ces trois ordres de gouvernement? Y a-t-il une possibilité de voir la situation de manière novatrice pour étendre



have it too defined, to have the ability to move forward in terms of wanting to sit down to negotiate? I am not sure I am making myself clear.

What I am saying is that you pointed out that there is an avenue to go to the courts at times, that that is helpful. Yes, it is true; it is very helpful at times, depending upon the nature of the issues that you are dealing with.

Is there another way to build a bridge between Aboriginal and governing institutions — the federal and the provincial governments — rather than constantly, year after year, having conflicts between them? How do we correct that conflict? The conflict will always remain there, but how do you get to that point of dealing with that conflict?

I think this is where the actual problem is, unless you want to go to the courts and have that point clarified. I wonder if you could cover that area for me. That would be helpful.

**Mr. Macklem:** Let me preface my answer by noting that Mr. Cracower's testimony highlighted the unpredictability and the uncertainty that he saw in Bill S-16. Any potential uncertainty and unpredictability embodied in Bill S-16 has to be viewed against the backdrop of existing uncertainty and unpredictability about the nature and scope of First Nation government now.

Litigation has rendered those questions highly uncertain. The courts have not come out and stated explicitly that there is a broad, inherent right of self-government recognized by section 35 of the Constitution. They have also come out and stated that there were to be a right of self-government, it would proceed case by case, subject matter by subject matter, in a very detailed and specific way. They have indicated, to a certain extent, that they are willing to contemplate that section 35 does recognize governance rights, but they are saying we need to proceed very carefully and incrementally. That careful, incremental approach produces a great deal of uncertainty across the country. First Nations do not know, nor do governments know, what is the nature and scope of First Nation government.

There is a high degree of uncertainty and unpredictability that Bill S-16 would clarify by codifying, through the constitution that the First Nation would enact, the nature and scope of the powers that First Nation would have in relation to its law-making authority. It would also clarify the nature of this law-making authority. It would not, at first blush, be constitutional in nature. It is law-making authority that is drawn down from the federal statute. In many respects, it is like the bylaw-making authority that an Indian band currently has; it is akin to delegated legislation.

la portée de cette mesure législative, pour ne pas qu'elle soit trop définie et pour pouvoir aller de l'avant, c'est-à-dire vouloir s'asseoir pour négocier? Je ne suis pas sûr d'être clair.

Ce que je dis, c'est que vous avez fait remarquer qu'on pouvait recourir aux tribunaux, parfois, et que c'est utile. Oui, c'est vrai; c'est très utile parfois, mais cela dépend de la nature des problèmes traités.

Y a-t-il une autre façon de bâtir un pont entre les Autochtones et les institutions gouvernantes — je veux parler des gouvernements fédéral et provinciaux —, plutôt que d'être constamment, année après année, en conflit? Comment mettre un terme à cette situation? Il y aura toujours des conflits, mais comment en arriver au point où on sera en mesure de les régler?

Je pense que c'est là que réside le véritable problème. À moins de vouloir s'adresser aux tribunaux pour demander de clarifier ce point. Je me demandais si vous pouviez nous faire part de votre point de vue à cet égard. Ce serait utile.

**M. Macklem :** Permettez-moi de commencer ma réponse en vous disant que dans son témoignage, M. Cracower avait souligné le caractère imprévisible et incertain du projet de loi S-16. L'incertitude et l'imprévisibilité potentielles caractérisées par le projet de loi S-16 doivent être vues avec, en toile de fond, l'incertitude et l'imprévisibilité existantes concernant la nature et les pouvoirs d'un gouvernement autochtone.

Les recours aux tribunaux ont rendu ces questions hautement incertaines. Les tribunaux n'ont pas conclu explicitement qu'il existait un droit étendu et inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnu par l'article 35 de la Constitution. Toutefois, ils sont arrivés à la conclusion que s'il y avait un droit d'autonomie gouvernementale, on procéderait au cas par cas, compétence par compétence, de manière très détaillée et spécifique. Ils ont aussi indiqué, dans une certaine mesure, qu'ils étaient désireux d'envisager la possibilité que l'article 35 reconnaisse effectivement les droits de gouvernance, mais ils disent du même coup qu'ils doivent procéder de manière très prudente et progressive. Cette approche prudente et progressive génère beaucoup d'incertitude partout au pays. Les Premières nations ignorent, tout comme les gouvernements, quelles sont la nature et la portée des pouvoirs d'un gouvernement autochtone.

Il y a donc un degré élevé d'incertitude et d'imprévisibilité que le projet de loi S-16 permettrait d'atténuer en codifiant, au travers de la constitution que mettraient en œuvre les Premières nations, la nature et l'étendue des pouvoirs de ces Premières nations en ce qui a trait à leurs compétences législatives. Cette mesure législative clarifierait également la nature de ces compétences. À première vue, celles-ci ne seraient pas de nature constitutionnelle. Le pouvoir de légiférer serait conféré par la loi fédérale. À bien des égards, cela ressemble au pouvoir de prendre des règlements qu'une bande indienne possède actuellement; cela s'apparente à de la législation déléguée.

There is an alternate way of understanding this bill that we might want to get into. It is different from delegated legislation but this would be its dominant understanding right now. It provides clarity on the nature of the law-making authority as well.

Having said that, schedule 2 has a list of very detailed subject matters that are not open to a lot of debate and interpretation about their scope and some more broadly worded subject matters, which are open. In this respect, it is like sections 91 and 92 of the BNA Act.

Some of those heads of power are quite specific and some are quite open-ended. Those open-ended clauses in particular have fuelled a jurisprudence asking: What about the nature and scope of federal and provincial authority that has been with us since 1867? My estimate is that if Bill S-16 were to be enacted, there would be an ongoing role for the courts to clarify the relationship between these three levels of government, to clarify the scope of the heads of power in schedule 2. Most of the clarification would come from First Nations drawing down these powers and exercising them, testing their limits.

A First Nation that would draw up a constitution and draw down some of the schedule 2 powers — the fact that a First Nation has the capacity to do that — would create incentives for neighbouring jurisdictions — provinces and the federal government — to come to the table and negotiate suitable arrangements for the harmonization of legislation. It alters the bargaining power and the distribution of bargaining power among the three actors. The First Nation now has the ability to draw down power and exercise that power, which creates an incentive for the provinces and federal government to come and negotiate suitable arrangements for that eventuality.

**Senator Watt:** To take it a bit further, if I may, surrounding the question of jurisdiction, this legislation is trying to get government to act on initiatives brought forward by Aboriginals, unless they go through the courts. It does not really acknowledge that, in a sense, or consider it as an actual item. That will always remain a problem unless we clarify the role of Aboriginal governing institutions and, by the same token, the role of the Government of Canada and of provinces.

The problem is still there. How to overcome that hurdle has always been a problem. The way I understand it, if real self-government were to materialize in the future, I think a lot of movement has to take place, in three parts: There is the Aboriginals' willingness to sit down and negotiate, the provincial government's willingness to sit down and negotiate and rectify the problem, and the same for the federal government. That will always remain as a problem until we find a way to deal with it.

Will this business of Aboriginals waiting for their time, their issues, and their bread and butter ever be dealt with unless we develop a mechanism to force the government to sit down and listen to us? Even if we go to court, government does not listen most of the time, even if the ruling is quite clear in giving instructions to government to do certain things. At times the

Il y a une autre façon de comprendre ce projet de loi que nous devrions examiner. Cela diffère de la législation déléguée, mais ce serait la principale interprétation qu'on pourrait en faire actuellement. Cela permet également de comprendre avec plus de clarté la nature des compétences législatives.

Ceci dit, l'annexe 2 comporte une liste très détaillée de compétences législatives qui ne sont pas beaucoup sujettes à débat ou à interprétation quant à leur portée, mais elle en comporte aussi d'autres, formulées de manière plus générale, qui elles le sont. À cet égard, cela ressemble aux articles 91 et 92 de l'AANB.

Certains chefs de compétence sont très spécifiques et d'autres non limitatifs. Ces derniers, en particulier, ont donné lieu à l'établissement d'une jurisprudence en vertu de laquelle on se demande : « Qu'en est-il de la nature et de la portée des pouvoirs fédéraux et provinciaux depuis 1867? » À mon avis, si le projet de loi S-16 devait être adopté, les tribunaux auraient encore un rôle à jouer pour clarifier le lien entre les trois ordres de gouvernement et préciser l'étendue des chefs de compétence de l'annexe 2. La plupart des éclaircissements viendraient des Premières nations investies de ces pouvoirs, les exerçant et testant leurs limites.

Une Première nation qui déciderait de faire une constitution et userait de quelques-uns des pouvoirs conférés en vertu de l'annexe 2 — le fait qu'une Première nation ait la capacité de le faire — inviterait les provinces et le gouvernement fédéral à venir négocier à la table des ententes appropriées pour l'harmonisation des lois. Cela aurait pour effet de changer les rapports de force et la répartition du pouvoir de négociation entre les trois acteurs. Actuellement, la Première nation a la possibilité de ce prévaloir de ce pouvoir et de l'exercer, ce qui incite les provinces et le gouvernement fédéral à venir négocier des ententes convenables pour se préparer à cette éventualité.

**Le sénateur Watt :** Si je puis me permettre d'aller un peu plus loin, je dirais, à propos de la question des compétences, que ce projet de loi a pour but de faire réagir le gouvernement à des initiatives proposées par des Autochtones, à moins que l'on choisisse la voie des tribunaux. Ce n'est pourtant pas clairement reconnu ou considéré comme tel. Cela restera toujours un problème, à moins que nous clarifions le rôle des institutions régissant les Premières nations et, en passant, le rôle du gouvernement du Canada et des provinces.

Le problème demeure. Cela a toujours été difficile de savoir comment dépasser ce stade. D'après ce que je comprends, si l'autonomie gouvernementale véritable devait se concrétiser dans l'avenir, je pense qu'il y aurait de nombreux changements : la volonté des Autochtones de s'asseoir pour négocier et la volonté des gouvernements provinciaux et fédéral de s'asseoir, de négocier et de corriger ce qui ne va pas. Tant que nous n'aurons pas trouvé de solution, cela restera un problème.

Si on ne développe pas de mécanisme pour forcer le gouvernement à s'asseoir et à nous écouter, je me demande si un jour on règlera les questions relatives aux problèmes et aux besoins fondamentaux des Autochtones. Même si nous allons devant les tribunaux, le gouvernement n'écoute pas la plupart du temps, et ce, même si la décision est très claire et qu'elle lui exige



government is unwilling to move forward, and that is a hurdle that sets back the Aboriginal people economically, socially, culturally, whatever you want to say. That is the problem.

Regardless of the instrument we come up with, we must deal with that and have a clear understanding, once and for all, of what the rules of the game are here in Ottawa, dealing with the government as an Aboriginal person.

Does section 35 have any meaning in the eyes of the bureaucrats, the politicians and the legal people? Because the unwillingness to implement section 35 is always the big problem. This is one of the big hurdles we have.

You mentioned Bill S-16, which has become stand-alone legislation, not flowing from section 35. I am not sure that is the way it should be read. I think it should flow from section 35 rather than flowing from 91(24), because that is where the inherent right to self-government is. If this is what is meant to be, let us move in a direction to implement section 35 to deal with things like this and to correct them if need be.

**Mr. Macklem:** Bill S-16 is drafted, as I understand it, in a way that would enable a court to interpret it as implementing legislation, implementing an inherent right that section 35 recognizes. Whether a court would interpret it that way is something to be left to the future, but it is certainly a plausible construction of the bill.

At the same time, it is also consistent to a certain extent with more traditional federal approaches to Aboriginal self-government, which is it adopts some of the techniques that the Indian Act adopts with respect to band government and section 83 and the provisions under the Indian Act with respect to the authority that bands have to make bylaws. It is purposefully going around this debate, whether it is inherent or delegated. As I read it, it is trying to go around that debate and provide a model and instrument for First Nations to either draw down or draw from their own inherent right of greater law-making authority that would be recognized in the Canadian constitutional order.

**Senator Watt:** Are you saying that this piece of legislation, in your interpretation, seems to go around on the issues when it should be hitting the issues head-on?

**Mr. Macklem:** Absolutely not. I think it is wise to have drafted this legislation in this way.

**Senator Watt:** In a sense, one is excusing oneself. The reason one is trying to go around those issues is because one cannot deal with them directly? Does that create a problem?

**Mr. Macklem:** I do not think it creates a problem. It creates a lot of solutions because it does not get hung on the distinction between inherent and delegated law-making authority. It delivers law-making authority. People can characterize it the way they want to, but it provides First Nations the ability to draw down

de prendre certaines dispositions. Parfois, les gouvernements ne veulent pas bouger et cela nuit aux Autochtones du point de vue économique, social, culturel et autre. C'est là qu'est le problème.

Quelle que soit la mesure législative proposée, nous devons régler ce problème et comprendre clairement, une fois pour toutes, quelles sont les règles du jeu à Ottawa que doivent connaître les Autochtones pour traiter avec le gouvernement.

L'article 35 a-t-il un sens quelconque aux yeux des bureaucrates, des politiciens et des juristes? Parce que le manque de volonté pour l'appliquer est toujours manifeste. C'est l'un des plus grands obstacles auquel nous sommes confrontés.

Vous avez indiqué que le projet de loi S-16, qui est devenu un projet de loi distinct, ne découle pas de l'article 35. Je ne suis pas sûr que ce soit ainsi qu'il faille l'interpréter. Je crois qu'il devrait découler de l'article 35 plutôt que du paragraphe 91(24) puisque c'est de là que vient le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Si c'est ce que l'on veut, faisons en sorte de mettre en œuvre l'article 35 pour régler ce genre de questions et corriger les problèmes s'il y a lieu.

**M. Macklem :** D'après ce que j'ai compris, le projet de loi S-16 est rédigé de telle sorte qu'il permettrait à un tribunal de l'interpréter comme étant une loi d'application, c'est-à-dire une mesure législative permettant d'appliquer un droit inhérent reconnu par l'article 35. L'avenir nous dira si un tribunal l'interpréterait de cette façon, mais c'est certainement une interprétation plausible.

En même temps, celui-ci est également conforme, dans un sens, à des approches fédérales plus traditionnelles à l'égard de l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où il adopte certaines techniques prévues par la Loi sur les Indiens à l'égard du gouvernement de la bande et de l'article 83, ainsi que des dispositions de la Loi sur les Indiens concernant le pouvoir que les bandes ont de prendre des règlements. Toute la question est de savoir s'il s'agit d'un droit inhérent ou délégué. D'après la lecture que j'en fais, ce projet de loi tente d'éluder la question et fournit un modèle et un instrument aux Premières nations pour que celles-ci puissent se prévaloir de certaines compétences ou de leur propre droit inhérent pour disposer d'un plus grand pouvoir de légiférer qui serait reconnu dans l'ordre constitutionnel canadien.

**Le sénateur Watt :** Êtes-vous en train de dire que cette mesure législative, selon votre interprétation, semble tourner autour du pot alors qu'elle devrait aller au cœur des problèmes?

**M. Macklem :** Absolument pas. Je pense qu'il est sage qu'on ait rédigé ce projet de loi de cette façon.

**Le sénateur Watt :** Dans un sens, c'est comme si on s'excusait soi-même. La raison pour laquelle on essaie de contourner ces problèmes tient-elle au fait qu'on ne peut pas les traiter directement? Cela ne crée-t-il pas un problème justement?

**M. Macklem :** Je ne crois pas. Cela ouvre la porte à de nombreuses solutions étant donné qu'on ne s'accroche pas à la distinction entre les pouvoirs de légiférer inhérent et délégué. Ce projet de loi offre des compétences législatives. Les gens peuvent l'interpréter comme ils le veulent, mais cette mesure législative



and draw up law-making authority from the bill, from their inherent right, recognizes that law-making authority through the bill and coordinates that law-making authority with federal and provincial laws.

It is not an excuse. It is not ducking an issue. It is moving through that distinction to the other side. To go back to some of your earlier questions and comments, there are two ways of looking at the bill. One is on its own merits. Is this normatively the right thing to do? Does it provide for a balanced measure of law-making authority for First Nations? Is schedule 2 the appropriate list of powers that a First Nation should have, that a First Nation might need? Does it provide sufficient flexibility? There are a whole set of questions that go to that dimension of the problem.

Another way of looking at the bill, which is not to exclude the first but is complementary to the first, is to ask: If this bill were to be enacted, how would this bill alter the dynamics that exist among the three levels of government? What incentives or disincentives would it create by establishing the authority of a First Nation to draw down certain law-making authority? I think you are right; that is, the real task for all three governments is to implement section 35 rights, is to move toward greater self-governing authority in ways that are consistent with other constitutional obligations. The question is how to kick-start this process.

Bill S-16, from this angle, does kick-start this process because it does enable a First Nation to assume some law-making authority, which would then create certain incentives for the federal and provincial governments to start talking.

**Senator St. Germain:** The main opposition to this bill started with the work on it well before Bill C-31. There was always a question of membership. Membership has always been the boogeyman: "Do not touch this because this will deny people their rights" and what have you. The other question that has been brought up regards matrimonial rights. This has been raised by members of this committee, even as recently as our last hearings.

Obviously, you have studied all the existing legislation, regarding the Nisga'a and the various other self-governments. Tlicho self-government has recently passed but there is also the Westbank, the Sechelt and other self-government agreements that have been made with various Aboriginal peoples.

Is there anything that you can see in Bill S-16 that is inconsistent with those other pieces of legislation? As the proposer of the bill, I ask that the accepted pieces of legislation passed in regard to self-government be mirrored in this piece of legislation. We heard from Ms. McPhee from DIAND, who laid out what the department has always laid out in the past. Is there anything inconsistent with Bill S-16 in regard to other legislation that has already been passed?

donne aux Premières nations la possibilité d'exercer leur pouvoir de légiférer, en vertu des droits inhérents qui leur sont conférés. Elle leur reconnaît ces compétences législatives et permet de coordonner ces pouvoirs avec ceux du gouvernement fédéral et des provinces.

Ce n'est pas une excuse. Il ne s'agit pas d'esquiver un problème. Il s'agit de passer outre cette distinction. Pour revenir à vos questions et à vos commentaires de tout à l'heure, il y a deux façons de considérer le projet de loi, notamment en tenant compte de sa valeur propre. D'un point de vue normatif, est-ce la bonne chose à faire? Les compétences législatives des Premières nations sont-elles bien soupesées? Trouve-t-on à l'annexe 2 la liste des pouvoirs qu'une Première nation devrait avoir, dont une Première nation pourrait avoir besoin? Prévoit-on une souplesse suffisante? Il y a toute une série de questions qui visent cet aspect du problème.

Une autre façon de considérer le projet de loi, qui n'exclut pas la première mais lui est complémentaire, c'est de se demander comment ce projet de loi, s'il est adopté, pourrait modifier la dynamique qui existe entre les trois paliers de gouvernement. Quelles mesures d'encouragement ou de dissuasion seraient créées si on permettait à une Première nation d'utiliser certaines compétences législatives? Je crois que vous avez raison : la tâche véritable des trois gouvernements est de faire appliquer les droits prévus à l'article 35, de favoriser une plus grande autonomie gouvernementale tout en respectant les autres obligations constitutionnelles. La question est de savoir comment enclencher ce processus.

Vu de cet angle, le projet de loi S-16 enclenche ce processus, parce qu'il permet à une Première nation d'assumer certains pouvoirs législatifs, ce qui inciterait les gouvernements fédéral et provinciaux à entamer des discussions.

**Le sénateur St. Germain :** La principale opposition à ce projet de loi a commencé bien avant le projet de loi C-31. La question de l'appartenance a toujours soulevé la controverse, a toujours été la bête noire : « Ne touchez pas à cela, parce que vous allez brimer des droits », et cetera. L'autre question qui a été soulevée porte sur les droits matrimoniaux. Des membres du comité en ont parlé pas plus tard qu'à notre dernière séance.

Évidemment, vous avez étudié toutes les lois existantes, concernant les Nisga'a et les divers autres gouvernements autonomes. L'accord d'autonomie gouvernementale des Tlicho a récemment été adopté, mais d'autres ont été conclus avec divers peuples autochtones, dont la Première nation de Westbank et les Sechelts.

À votre avis, le projet de loi S-16 entre-t-il en conflit avec d'autres mesures législatives? Comme je suis l'auteur de ce projet de loi, je demande que les mesures législatives déjà adoptées en matière d'autonomie gouvernementale soient reflétées dans celle-ci. Nous avons entendu Mme McPhee, d'AINC, qui a exposé ce que le ministère a toujours fait valoir par le passé. Le projet de loi S-16 entre-t-il en conflit avec d'autres lois qui ont déjà été adoptées?

**Mr. Macklem:** In many respects, Bill S-16 is more modest than other pieces of legislation. There are two categories of legislation with respect to governance. One category would be legislation implementing treaties and land claims agreements. Some of those land claims agreements — the Nisga'a Final Agreement, most prominently — provide for First Nation governing authority as a constitutional right. There is federal and provincial legislation implementing those treaty arrangements.

The Nisga'a law-making authority by treaty is established as a matter of fundamental constitutional law. There are treaty rights within the meaning of section 35 of the Constitution.

Bill S-16 does not state and would not be interpreted as holding that it, by itself, establishes that any law-making authority in schedule 2 is the result of treaty and automatically assumes constitutional stature. It is more modest than the Nisga'a Final Agreement. It is simply legislation. It is not a treaty and it does not possess immediate constitutional significance. There is no conflict in that respect, but it is not as transformative as the Nisga'a Final Agreement and some of the other land claims agreements and legislation that implement those agreements.

The other category of legislation that your question raises would be legislation like Bill C-31, which essentially involves amendments to the Indian Act and changes to the relationship between bands and members and that sort of thing. It was enacted primarily in the name of gender equality. There is nothing in Bill S-16 that threatens those commitments that I can see, whatsoever.

First, Bill S-16 is very clear, on my read, that the existing lists for membership are to be respected by First Nations that seek to opt out of the Indian Act and into this regime; that a First Nation would not be able to strike individuals from their membership lists or their codes who were members before the First Nation opted into this regime. Those members are protected as a result of Bill S-16.

Now, the bill does state that a First Nation can pass a membership law in the future. While it might not be able to interfere with the existing membership rights, it can pass a membership law in the future, which raises the spectre of a First Nation passing a membership law that might have a discriminatory dimension to it. The question is: What would happen were a First Nation to pass a membership law that discriminates against women or some sub-component of the Aboriginal community?

The law-making authority of a First Nation, whether it is over membership or over anything else that is scheduled to lists, would be subject to the Charter. A First Nation, like both the federal and provincial governments, cannot exercise its law-making authority in ways that violate equality rights or other Charter guarantees. Therefore, in that respect as well, Bill S-16 recognizes the law-making authority of a First Nation, but that law-making authority must be exercised in a manner that is consistent with constitutional obligations.

**M. Macklem :** À de nombreux égards, le projet de loi S-16 est plus modeste que d'autres mesures législatives. Il existe deux catégories de lois concernant la gouvernance. Il y a d'abord les lois qui visent la mise en œuvre des traités et des accords de revendication territoriale. Certains de ces accords de revendication territoriale — dont l'Accord définitif Nisga'a, le plus connu — font de l'autonomie gouvernementale des Premières nations un droit constitutionnel. Ces traités sont mis en œuvre en vertu de lois fédérales et provinciales.

Le pouvoir législatif des Nisga'a par traité est fondé sur le droit constitutionnel fondamental. Des droits issus de traités sont prévus au sens de l'article 35 de la Constitution.

Le projet de loi S-16 ne dit pas et ne peut être interprété comme s'il établissait, en soit, que l'un ou l'autre des pouvoirs législatifs énumérés à l'annexe 2 découle d'un traité et qu'il a automatiquement un caractère constitutionnel. C'est plus modeste que l'Accord définitif Nisga'a. Ce n'est qu'une loi. Ce n'est pas un traité et cette loi n'a pas d'importance constitutionnelle immédiate. Il n'y a pas de conflit à cet égard, mais cette loi n'aurait pas autant d'effet que l'Accord définitif Nisga'a et d'autres accords de revendication territoriale ainsi que les textes législatifs qui prévoient leur mise en œuvre.

Quant à la deuxième catégorie de lois visées par votre question, ce serait des mesures législatives comme le projet de loi C-31, qui consiste essentiellement à modifier la Loi sur les Indiens et à changer les relations entre les bandes et les membres, et cetera. Il a été adopté principalement par souci d'égalité des sexes. Il n'y a rien dans le projet de loi S-16 qui, à mon avis, compromet ces autres engagements.

D'abord, selon mon interprétation, le projet de loi S-16 dit clairement que les listes existantes de membres doivent être respectées par les Premières nations qui choisissent de se soustraire à la Loi sur les Indiens pour adopter ce régime, qu'une Première nation ne pourrait pas rayer des personnes qui étaient inscrites sur la liste des membres avant que la Première nation opte pour ce régime. Ces membres sont protégés en vertu du projet de loi S-16.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit qu'une Première nation peut légiférer à l'égard de ses membres dans l'avenir. Bien qu'elle ne puisse aller à l'encontre des droits des membres existants, elle peut légiférer dans ce domaine dans l'avenir, ce qui fait craindre l'adoption d'une loi qui pourrait être discriminatoire. Reste à savoir ce qui arriverait si une Première nation adoptait une loi qui serait discriminatoire à l'égard des femmes et de certains éléments de la communauté autochtone.

Le pouvoir législatif d'une Première nation, que ce soit sur la qualité de membre ou d'autres questions énumérées dans les annexes, serait assujéti à la Charte. À l'instar des gouvernements fédéral et provinciaux, une Première nation ne peut exercer son pouvoir législatif en violant les droits à l'égalité et d'autres garanties de la Charte. Par conséquent, à ce chapitre également, le projet de loi S-16 reconnaît le pouvoir législatif d'une Première nation, mais ce pouvoir doit être exercé d'une manière qui soit cohérente avec les obligations constitutionnelles.



**Senator St. Germain:** The department stated that Bill S-16 makes no accommodation for the fact that provinces have jurisdiction over most lands that could be affected. Yet, we state that these are clearly Aboriginal lands as defined under Canadian law. Could you elaborate on that? This does not make sense.

The department's presentation stated that, "Bill S-16 makes no accommodation for the fact that provinces have jurisdiction over most of the lands that could be affected. Again, provincial and federal relations would suffer the consequences."

I do not happen to be a lawyer. That is why we are relying on people of your profession. My understanding is that if it is reserve lands, the province has no jurisdiction over it anyway. Why would they be saying this? Is there something there that I do not know and we should know about? This is not a loaded question. It does not make sense to me. People wanting to use this legislation would have a clearly established Aboriginal land base as designated to that respective nation, or band, or whatever. Why would they come up with this? This is mysterious to me. Ms. Hurley did not have that in her questions and I am befuddled as to why they bring it up. Maybe you can comment.

**Mr. Macklem:** The major reason why provincial laws of general application apply to status Indians on reserve land is because Parliament permits them to apply. Most provincial laws of general application apply to reserve lands and to Indians on reserve lands mainly because Parliament permits them to apply. Parliament permits provincial laws to apply when they otherwise would not apply because of the Constitution and because of federal authority over Indians.

Parliament permits some provincial laws to apply by section 88 of the Indian Act. That section incorporates provincial laws that would not apply as a matter of constitutional law, but it incorporates them anyway. It is as though Parliament says, "We know that you on your own cannot regulate these certain subject matters because you do not have the authority to regulate these subject matters. We do, but we will let you do it. We will exercise our authority to let you regulate these subject matters."

Provincial jurisdiction here is not really provincial jurisdiction. Provincial jurisdiction exists in most of these questions by virtue of federal permission.

Currently, those provincial laws give way when there is a bylaw passed by a First Nation that conflicts with them. This is the model here. This is why I said earlier that there is no real change here in the relationship between a First Nation and a province, although schedule 2 lists more subject matters that a First Nation can make laws in relation to than the Indian Act does. The same principle applies. When an Indian band passes a bylaw under the Indian Act regulating something on the reserve and there was a provincial law before the bylaw that regulated it differently, the Indian bylaw is paramount and the provincial law gives way. It is

**Le sénateur St. Germain :** Le ministère a affirmé que le projet de loi S-16 ne tient pas compte du fait que la plupart des terres qui pourraient être touchées relèvent de la compétence provinciale. Pourtant, nous disons que ce sont des terres autochtones telles qu'elles sont définies par les lois canadiennes. Pouvez-vous donner des précisions à ce sujet? Ça n'a pas de sens.

Dans son exposé, la porte-parole du ministère a déclaré ceci « Le projet de loi S-16 ne tient aucunement compte du fait que la plupart des terres qui seraient en cause relèvent de la compétence provinciale. Là encore, les relations fédérales-provinciales en subiraient des conséquences. »

Je ne suis pas avocat. C'est pour cette raison que nous nous fions sur les gens de votre profession. Selon moi, s'il s'agit de terres de réserve, la province n'a aucune compétence de toute façon. Pourquoi disent-ils cela? Y a-t-il quelque chose que j'ignore et que nous devrions savoir? Ce n'est pas une question piège. Je ne comprends pas. Les peuples qui voudraient utiliser cette loi auraient une terre autochtone clairement établie et désignée pour cette Première nation ou cette bande, peu importe. Pourquoi disent-ils pareille chose? C'est un mystère pour moi. Mme Hurley n'a pas posé cette question, et je n'y comprends rien. Vous pourriez peut-être faire des commentaires à ce sujet.

**M. Macklem :** Si les lois provinciales d'application générale s'appliquent aux Indiens sur les terres de réserve, c'est avant tout parce que le Parlement permet leur application. La plupart des lois provinciales d'application générale s'appliquent aux terres de réserve et aux Indiens sur les terres de réserve principalement parce que le Parlement le permet. Le Parlement permet l'application des lois provinciales là où elles ne s'appliqueraient pas autrement en raison de la Constitution et de la compétence fédérale sur les Indiens.

Le Parlement permet l'application de certaines lois provinciales en vertu de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Cet article intègre les lois provinciales qui ne s'appliqueraient pas sur le fondement du droit constitutionnel, mais il les intègre quand même. C'est comme si le Parlement disait « Nous savons que vous ne pouvez pas à vous seuls réglementer certains domaines, parce que vous n'en avez pas le pouvoir. Nous avons ce pouvoir, mais nous allons vous permettre de le faire. Nous allons exercer notre pouvoir en vous laissant réglementer certains domaines. »

La compétence provinciale ici n'est pas vraiment une compétence provinciale. Elle existe essentiellement par une permission du gouvernement fédéral.

À l'heure actuelle, un règlement adopté par une Première nation a préséance sur une loi provinciale lorsqu'il y a un conflit entre les deux. C'est le modèle à retenir ici. C'est pourquoi j'ai dit tout à l'heure que les relations entre une Première nation et une province ne changeaient pas vraiment, même si les domaines dans lesquels une Première nation peut adopter les lois sont plus nombreux à l'annexe 2 que ce que prévoit la Loi sur les Indiens. Le même principe s'applique. Lorsqu'une bande indienne adopte un règlement en vertu de la Loi sur les Indiens sur un aspect quelconque dans la réserve et si une loi provinciale existait avant



not something we are unaccustomed to. It is not something provinces are unaccustomed to.

The bill, as I understood the definition of Aboriginal lands, was to try to cover off situations where a reserve, technically understood under the terms of the Indian Act, would not be solely the basis of the territory of the First Nation after it opted into this regime because that First Nation might have other legal interests by treaty, by arrangement, by purchase, by restitution — technically speaking, not imagined as the reserve. There is a broader definition of Aboriginal lands to ensure those other kinds of legal interests are included within the land base of the First Nation as it opts into the new regime. My reading of Bill S-16 does not enlarge dramatically in any way the land base of the First Nation as already understood.

**Senator St. Germain:** Thank you. I want to apologize to Ms. Hurley. She did have the question in, and very clearly.

**The Chairman:** We need to move on to the next witness. Perhaps, Senator St. Germain, you would not mind introducing the witness.

**Senator St. Germain:** The next witness, senators, is Mr. Donald Laverdure, Assistant Professor of Law and the founding director of the Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law. He is a faculty member of the board of the American Indian Studies Program at MSU. He is the Chief Justice of the Crow Nation, serving since July 2002. He is the Chairman of the Crow Nation Judicial Ethics Board and is an Appellate Judge of the Keweenaw Bay Indian Community. Professor Laverdure has provided expert testimony, written and verbal, before the Crow Tribal Legislature concerning local government compacts — water rights and tobacco taxes — land use and zoning, federal allotment acts and tribal land reacquisition programs, tribal tax legislation, judicial impeachment standards and processes, qualifications of tribal judges and separation of powers within tribal government.

Born on the Crow Indian reservation, Professor Laverdure writes and speaks frequently throughout the country on tribal court systems, taxation in Indian country, indigenous identity and political participation, Indian treaty rights and the legal and political status of indigenous peoples. More specifically, Professor Laverdure is an expert in taxation by, and of, indigenous peoples, the structure of tribal governments and the creation and operation of tribal court systems. He has published *A Historical Braid of Inequality: An Indigenous Perspective of Brown v. Board of Education* and is currently writing several other papers, including *Selection and Regulation of Judges in Indian Country*, *Tribal Government Land Trusts* and *The Source and Scope of Tribal Government Tax Powers*.

ce règlement et lui était contraire, le règlement indien a préséance. Ce n'est pas quelque chose d'inusité ni pour nous, ni pour les provinces.

D'après ce que je comprends de la définition de terres autochtones, le projet de loi tente de couvrir les situations où une réserve, au sens technique qu'on lui donne dans la Loi sur les Indiens, ne serait pas seulement le territoire d'une Première nation qui aurait opté pour ce régime, parce que la Première nation pourrait avoir d'autres intérêts juridiques en vertu d'un traité, d'un arrangement, d'un achat, d'une restitution — techniquement parlant, des intérêts qui n'entreraient pas dans la définition de réserve. C'est une définition élargie qui fait en sorte que ces autres intérêts juridiques sont inclus dans la terre de la Première nation lorsqu'elle opte pour ce nouveau régime. Selon mon interprétation, le projet de loi S-16 n'élargit pas de façon spectaculaire le territoire de la Première nation tel qu'il est déjà compris.

**Le sénateur St. Germain :** Merci. Je voudrais m'excuser auprès de Mme Hurley. Elle a posé cette question, et très clairement.

**Le président :** Nous devons entendre le prochain témoin. Sénateur St. Germain, auriez-vous l'obligeance de nous le présenter?

**Le sénateur St. Germain :** Sénateurs, le prochain témoin est M. Donald Laverdure, professeur adjoint de droit et directeur fondateur du Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law. Il est membre du corps enseignant du American Indian Studies Program de la MSU. Il est juge en chef de la Nation Crow depuis juillet 2002. Il est président du Crow Nation Judicial Ethics Board et juge d'appel de la Keweenaw Bay Indian Community. Le professeur Laverdure a fourni des témoignages d'expert, verbalement et par écrit, devant le Crow Tribal Legislature concernant des accords de gouvernements locaux — les droits relatifs à l'eau et les taxes sur le tabac —, l'utilisation des terres et le zonage, les lois concernant l'attribution des terres fédérales et les programmes de réequisition des terres tribales, les lois sur l'imposition des tribus, les normes et les procédures de destitution des juges, les compétences des juges de tribu et la séparation des pouvoirs au sein des gouvernements tribaux.

Le professeur Laverdure est né dans la réserve indienne Crow; il est l'auteur de nombreux ouvrages et donne des conférences partout au pays sur les systèmes judiciaires tribaux, l'imposition dans le pays indien, l'identité autochtone et la participation politique, les droits des Indiens issus de traités et le statut juridique et politique des peuples autochtones. Plus précisément, le professeur Laverdure est un expert au chapitre de l'imposition des peuples autochtones et de leurs pouvoirs d'imposition, la structure des gouvernements tribaux et la mise sur pied et le fonctionnement des systèmes judiciaires tribaux. Il a publié un ouvrage intitulé *A Historical Braid of Inequality : An Indigenous Perspective of Brown v. Board of Education*, et rédige actuellement plusieurs autres ouvrages, dont *Selection and Regulation of Judges*.

In addition to indigenous law courses, Professor Laverdure teaches constitutional law, property, and state and local taxation.

Prior to his arrival at MSU, Professor Laverdure was a Lecturer in Law of Federal Law and Indian Tribes, William H. Hastie Fellow and Executive Director of the Great Lakes Indian Law Centre of the University of Wisconsin Law School. While in private practice, he served as tax counsel, including tax planning and representation in controversy matters, to numerous tribal governments, businesses and non-profit clients. In the fall of 2000, Professor Laverdure participated in President Clinton's White House initiative on tribal colleges and universities. He is an LL.M. candidate and received his J.D. at the University of Wisconsin Law School. He has also obtained a Bachelor of Science in Civil Engineering at the University of Arizona.

**Mr. Donald Laverdure, Assistant Professor of Law, Director of the Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law, As an individual:** In the interests of time, I will go ahead and synthesize my remarks. I have part report and part statement listed in the document that I provided for the translators. I will instruct on the pages that I will discuss briefly.

First and foremost, thank you, Senator St. Germain, for that introduction. Thank you for the invitation, honourable senators, to provide testimony here today. I appreciate the invitation because you are addressing legislation that greatly impacts historically marginalized or forgotten first communities. By providing a comparative analysis of indigenous governments in the United States and evaluating some provisions of the First Nations Act, I hope to illuminate your discussions on this bill.

I direct the Indigenous Law and Policy Center, which was created to help provide experienced legal and policy services to tribal governments primarily in the United States, although that is growing, in an effort to assist them to attain their judicial, community and government goals. To date, the Indigenous Law and Policy Center has worked with approximately 20 tribal governments in the United States on a variety of self-governance issues.

I am here to provide some comments on the proposed legislation, which provides a recognition process for the self-government of First Nations.

I will skip through some of that report and give a couple of paragraphs on the context of the background about the Canadian Supreme Court.

The Supreme Court of Canada, as many of you know, has issued a series of decisions strongly affirming the rights of First Nations. Just to mention a few of the cases: the *Guerin v. The Queen* case with the federal trust responsibility to First Nations;

in *Indian Country, Tribal Government Land Trusts* et *The Source and Scope of Tribal Government Tax Powers*. Outre les cours de droit concernant les Autochtones, le professeur Laverdure enseigne le droit constitutionnel, la propriété ainsi que les pouvoirs de taxation des États et des gouvernements locaux.

Avant son arrivée à la MSU, le professeur Laverdure a été chargé de cours en matière de droit fédéral et de tribus indiennes, a été nommé William H. Hastie Fellow et a été directeur exécutif du Great Lakes Indian Law Centre de la University of Wisconsin Law School. Lorsqu'il travaillait dans un cabinet privé, il s'est occupé de droit fiscal, faisant notamment de la planification fiscale et de la représentation dans des dossiers controversés, pour divers gouvernements tribaux, des entreprises et des organismes sans but lucratif. À l'automne 2000, le professeur Laverdure a participé à l'initiative sur les universités et les collèges tribaux lancée par le président Clinton. Il est candidat à la maîtrise en droit et a obtenu un baccalauréat en droit de la University of Wisconsin Law School. Il est aussi bachelier ès sciences en génie civil de la University of Arizona.

**M. Donald Laverdure, professeur adjoint de droit, directeur du Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law, témoignage à titre personnel :** Pour gagner du temps, je vais faire une synthèse de mes observations. J'ai en partie un rapport et en partie une déclaration dans le document que j'ai fourni aux traducteurs. Je vais indiquer les pages sur lesquelles je vais me pencher brièvement.

Tout d'abord, merci, sénateur St. Germain, de votre présentation. Merci, honorables sénateurs, de m'avoir invité à témoigner ici aujourd'hui. Je suis heureux d'accepter cette invitation parce que vous vous penchez sur une loi qui a des répercussions importantes sur des communautés qui ont depuis toujours été marginalisées ou oubliées. En effectuant une analyse comparative des gouvernements autochtones aux États-Unis et en évaluant certaines dispositions de la First Nation Act, j'espère pouvoir apporter un certain éclairage à vos discussions sur ce projet de loi.

Je dirige le Indigenous Law and Policy Center, qui offre des services juridiques et des services d'orientation, grâce à du personnel expérimenté, à des gouvernements tribaux principalement aux États-Unis, bien que ces services soient en expansion, afin de les aider à atteindre leurs objectifs d'ordre judiciaire, communautaire et gouvernemental. Jusqu'à présent, le Indigenous Law and Policy Center a travaillé auprès d'une vingtaine de gouvernements tribaux aux États-Unis concernant diverses questions liées à l'autonomie gouvernementale.

Je suis ici pour présenter quelques commentaires sur le projet de loi que vous étudiez, qui assure un processus de reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Je vais sauter une partie de ce rapport pour lire quelques paragraphes concernant la Cour suprême du Canada.

Comme bon nombre d'entre vous le savent, la Cour suprême du Canada a rendu une série de décisions qui confirment les droits des Premières nations. Mentionnons l'arrêt *Guerin c. La Reine*, qui reconnaît la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral

the *R. v. Sparrow* case, which held out an analytical framework for legislation that affects First Nations' rights; and the *Delgamuukw v. British Columbia* case, which upheld indigenous oral histories as acceptable evidence in proving their Aboriginal title and self-government claims.

The Aboriginal and treaty rights of indigenous peoples in Canada now have constitutional status and are protected by express language in section 35 of the Canadian Constitution.

Aboriginal claims to land and self-government are increasingly asserted, as Mr. Macklem has detailed, in a number of ways: litigation, negotiations and now, potentially, legislation.

Against this backdrop of favourable court decisions for First Nations, in my opinion, the Canadian Parliament is uniquely positioned to provide a more efficient path toward a third order of government that includes First Nations with the federal state of Canada, the provinces and the territories.

I will move forward through the analysis of the Indian Reorganization Act, but I do think there are many parallels to what Bill S-16 provides. The IRA is a 1934 federal statute by Congress that also changed the ordering of various governments and it will, hopefully, provide some analysis of the jurisdictional conflicts between First Nations, other local governments and the national government.

I will skip through the land part of this report because I wish to open up the discussion to questions. However, I do wish to mention tribal courts, in particular, because of the role I serve as Chief Justice of the Crow Nation, and also the creation of many tribal courts in the United States today.

Moving to page 5 of the handout, under the subject of the judiciary, the Indian Reorganization Act model constitution lacked a separation of powers for each tribal branch of government. Most of the governmental power was vested in a tribal council or its equivalent, with little internal oversight of council decisions and often no tribal judicial system. Today, tribes continue to deal with the consequences that flow from this lack of separation of powers. Despite efforts to create legislative judiciaries, tribal governments are often criticized by non-Indians and even their own citizens for not operating an independent court system.

There have been recent efforts by several tribal governments to revise these old constitutions to create a separation of powers within tribal governments to provide the legal certainty and predictability that oftentimes businesses need, to foster and encourage an economic development climate. However, it has taken over 60 years to implement these changes by the tribal governments, and the long sought-after IRA decolonization process has just begun.

et les Premières nations; l'arrêt *R. c. Sparrow*, qui a donné un cadre analytique pour les mesures législatives qui touchent les droits des Premières nations; et l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, qui reconnaît que l'histoire orale autochtone constituait une preuve acceptable pour faire valoir les titres autochtones et les revendications d'autonomie gouvernementale.

Les droits autochtones et les droits conférés par traités aux peuples autochtones du Canada ont maintenant un caractère constitutionnel et sont protégés expressément par l'article 35 de la Constitution canadienne.

De plus en plus, les Autochtones vont valoir leurs droits à l'égard des terres et en matière d'autonomie gouvernementale, comme M. Macklem l'a montré, d'un certain nombre de façons : des litiges, des négociations et maintenant, peut-être, une mesure législative.

Dans ce contexte de décisions judiciaires favorables aux Premières nations, à mon avis, le Parlement canadien est bien placé pour offrir un moyen plus efficace de créer un troisième ordre de gouvernement, qui inclut les Premières nations au côté du gouvernement fédéral du Canada, des provinces et des territoires.

Je vais poursuivre avec l'analyse de la Indian Reorganization Act, mais je crois qu'il est possible d'établir de nombreux parallèles avec le projet de loi S-16. La IRA est une loi fédérale adoptée en 1934 par le Congrès, qui a aussi changé l'ordre des choses pour divers gouvernements; il permettra, je l'espère, d'analyser les conflits de compétences entre les Premières nations, les autres gouvernements locaux et le gouvernement national.

Je vais passer outre la partie du rapport qui porte sur les terres, parce que j'aimerais ouvrir le débat aux discussions. Toutefois, j'aimerais mentionner les cours tribales, notamment parce que je suis juge en chef de la nation Crow, et également la création de nombreuses cours tribales aux États-Unis aujourd'hui.

Si nous prenons la page 5 du document que j'ai distribué, concernant le système judiciaire, la constitution modèle prévue par la Indian Reorganization Act omettait de séparer les pouvoirs pour chaque organe du gouvernement tribal. La plupart des pouvoirs gouvernementaux étaient imputés à un conseil tribal ou son équivalent, les décisions du conseil faisant l'objet de peu de surveillance interne et l'appareil judiciaire étant souvent inexistant. Aujourd'hui, les tribus continuent de composer avec les conséquences créées par cette absence de séparation des pouvoirs. Malgré les efforts visant à créer un ordre judiciaire, les gouvernements tribaux sont souvent critiqués par les non-Indiens et même leurs propres citoyens qui leur reprochent de ne pas mettre en place un système judiciaire indépendant.

Plusieurs gouvernements tribaux ont récemment fait des efforts pour réviser ces anciennes constitutions afin de séparer les pouvoirs pour donner l'assurance juridique et la prévisibilité dont les entreprises ont souvent besoin, afin de favoriser et de stimuler le développement économique. Toutefois, il a fallu plus de 60 ans pour que les gouvernements tribaux mettent en œuvre ces changements, et le processus de décolonisation longtemps attendu, prévu par la IRA, vient tout juste de commencer.



Moving forward to the judiciary part of the First Nations bill, on page 6, like the IRA model constitution, the First Nations self-governance model constitution does not call for a separation of powers or an independent judiciary. The bill does allow the First Nation to pass a law "establishing a court or tribunal of criminal or civil jurisdiction." The bill also requires First Nations to provide justices enough tenure to ensure independence and "the appearance of independence from the governing body." There are also other mechanisms provided for payment and impartiality. In particular, I have a significant amount of experience over internal impeachment processes of tribal judges and the selection and regulation of those judges within tribal courts in the Lower 48.

One area of concern is that the bill gives jurisdiction to federal and provincial courts to enforce the laws of a First Nation, subject to its constitution. In addition, if the First Nation decides not to prosecute an offender, the federal government can prosecute. Deviating from this report briefly, the decision to allow provincial courts to potentially review tribal court decisions in the future if this bill is passed will be problematic. That would defeat the purpose of having an independent judiciary, which is the hallmark of a stable sovereignty and one that typically provides the counter-majoritarian perspective on safeguarding individual rights within various orders of government.

Bill S-16 is generally positive legislation because it will initiate the process for First Nations in Canada to obtain a measure of autonomy in an efficient manner that they will need to develop their own federally recognized governments. However, like the IRA, the model constitution does not provide the flexibility that each tribal community needs to adequately create a government that reflects each community's norms. Moreover, each indigenous community must play a role in creating its own government; otherwise, it may be viewed as another federal tool. Most importantly, the act should be amended to require the creation of independent tribal courts — a central task and component to obtain true indigenous self-governance or, in the international framework, self-determination.

As demonstrated by Indian tribes with experience regarding the Indian Reorganization Act, changing tribal constitutions from boilerplate language to governing documents that reflect indigenous community norms can take decades — over 60 years in many cases. Moreover, federal officials have repeatedly abused administrative discretion when implementing federal policies and programs, including the Indian Reorganization Act — and possibly the First Nations Act — and the subsequent constitutional amendment process. Federal oversight, in general, is inconsistent with current international norms that support indigenous self-determination. Canada, as its Supreme Court has shown repeatedly, can prove to be a leading nation-state with

Passons maintenant au pouvoir judiciaire prévu par le projet de loi sur les Premières nations, à la page 6. À l'instar de la constitution modèle de l'IRA, la constitution modèle du projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations ne prévoit pas la séparation des pouvoirs, ni un appareil judiciaire indépendant. Le projet de loi permet à une Première nation d'adopter une loi pour établir une cour ou un tribunal de compétence criminelle ou civile. Le projet de loi exige aussi que les juges soient nommés pour une assez longue période de temps pour assurer leur indépendance ou l'apparence d'indépendance par rapport à l'organisme dirigeant. D'autres mécanismes sont prévus pour le versement des honoraires et l'impartialité. Plus particulièrement, j'ai beaucoup d'expérience concernant les processus de destitution des juges tribaux, la sélection de ces juges au sein des cours tribales et la réglementation connexe dans les 48 États américains du sud.

Une des préoccupations, c'est que le projet de loi permet aux tribunaux fédéraux et provinciaux de faire observer les lois d'une Première nation, selon sa constitution. De plus, si une Première nation décide de ne pas poursuivre un contrevenant, le gouvernement fédéral peut le faire. J'aimerais ouvrir brièvement une parenthèse. La décision permettant aux tribunaux provinciaux de revoir dans l'avenir les décisions des tribunaux tribaux, si ce projet de loi est adopté, sera problématique. Cela va à l'encontre du concept d'appareil judiciaire indépendant, qui est la marque d'une souveraineté stable et qui assure typiquement une perspective de contre-pouvoir pour préserver les droits de chacun au sein de divers ordres de gouvernement.

Le projet de loi S-16 est dans l'ensemble une mesure législative positive parce qu'il permet aux Premières nations du Canada d'assurer efficacement le niveau d'autonomie dont elles ont besoin pour établir leurs propres gouvernements reconnus par le fédéral. Toutefois, à l'instar de l'IRA, la constitution-type ne prévoit pas la souplesse nécessaire à chaque collectivité tribale pour établir adéquatement un gouvernement répondant à ses normes. De plus, les collectivités autochtones doivent jouer un rôle dans la création de leurs propres gouvernements, autrement, ceux-ci pourraient être perçus comme un autre outil fédéral. Ce qui est encore plus important, c'est que la loi devrait être amendée pour exiger la création de tribunaux tribaux indépendants — qui est une démarche essentielle pour assurer l'autonomie gouvernementale véritable des Autochtones ou, dans le contexte international, l'autodétermination.

Comme l'illustre l'expérience des tribus indiennes relativement à la Indian Reorganization Act, ça prend des décennies — dans certains cas plus de 60 ans — pour transformer des textes standards en documents de gouvernance tenant compte des normes de la collectivité autochtone. De plus, des représentants fédéraux ont abusé à maintes reprises de leur pouvoir administratif discrétionnaire dans la mise en œuvre de politiques et de programmes fédéraux, y compris la Indian Reorganization Act — et peut-être la First Nation Act —, ainsi que dans le processus d'amendement constitutionnel subséquent. La surveillance fédérale n'est pas, en général, conforme aux normes internationales actuelles concernant l'autodétermination des

respect to its treatment of its indigenous peoples by purging unnecessary federal control, by facilitating the creation of independent indigenous court systems and by providing a mechanism to efficiently pave the way for First Nations to become a third order of government.

I would be happy to take any questions on the experiences in the U.S. and my preliminary reading of Bill S-16.

**Senator Tardif:** On page 6 of your report you indicated that the model constitution appears concerned with the monetary affairs of the First Nations but devotes less attention to the creation of a balanced government. In that, you cite a report by Professor Cornell in which he concludes that neither cultural match nor legitimacy receives significant attention and that the legislation pays a great deal of attention to accountability and almost no attention to legitimacy. Could you elaborate on what is meant by this notion of cultural match vis-à-vis accountability?

**Mr. Laverdure:** Professor Cornell and Professor Kalt founded the Harvard Project on American Indian Economic Development. One of the hallmarks of a number of the elements that they provided essentially is that any form of governance must come from the ground up in order to receive this so-called cultural match. Oftentimes, providing model constitutions without enough flexibility can prevent the local community from revising or providing their views of how the government should be put forth. That is mainly a critique from a 2002 report that they had provided, perhaps on an earlier version of the bill.

Nonetheless, this bill, as I have seen it, not only provides a model constitution and opt-in process, but also says that a First Nation can pass their own constitution, but it must also have certain components in order to be approved by the Auditor General. In that way, that second ordering mechanism of providing the community to draft and take part in that process helps ameliorate any effects that might happen from a model constitution.

**Senator Tardif:** Do you see the implementation of this bill as having huge financial consequences? That is always the critique, that the implementation of this will carry a huge financial burden for the public. How do you see that?

**Mr. Laverdure:** In the United States, for example, tribal governments operate financially in primarily two ways. The first major component is from natural resource development in regard to ownership. A 1938 case provided that for all effective and practical purposes, the Indian tribes own the natural resources under the ground where they are at. The extraction component allows for independent fiscal mechanisms with which to operate their governments. The second major component to funding comes from federal grants and money set aside for the Bureau of Indian Affairs, which plays the same role as DIAND does here. They have various applications for court systems, such as drug court projects and other federal monies where the Indian

peuples autochtones. Le Canada, comme l'a prouvé à répétition sa Cour suprême, peut s'avérer un chef de file pour ce qui est de la façon dont il traite ses peuples autochtones en allégeant ses mesures de contrôle non nécessaires, en favorisant la création de tribunaux autochtones indépendants et en instaurant un mécanisme efficace permettant aux Premières nations de devenir un troisième ordre de gouvernement.

Il me fera plaisir de répondre à vos questions concernant l'expérience des États-Unis et ma lecture préliminaire du projet de loi S-16.

**Le sénateur Tardif :** À la page 6 de votre rapport, vous dites que la constitution-type semble s'intéresser davantage aux affaires financières des Premières nations qu'à la création d'un gouvernement équilibré. Vous citez un rapport rédigé par le professeur Cornell, selon lequel cette mesure législative n'accorde pas beaucoup d'attention à la concordance culturelle ou à la légitimité, mais met plutôt l'accent sur la reddition de comptes. Pouvez-vous nous donner plus de détails sur ce qu'on entend par la concordance culturelle par rapport à la reddition de comptes?

**M. Laverdure :** Les professeurs Cornell et Kalt sont les fondateurs du Harvard Project on American Indian Economic Development. Ce qui distingue nombre des éléments qu'ils ont soulevés, c'est essentiellement que toute forme de gouvernance doit partir du bas vers le haut afin d'assurer cette soi-disant concordance culturelle. Souvent, l'utilisation d'une constitution-type qui manque de souplesse peut empêcher la collectivité de donner ou de revoir son opinion sur la constitution de son gouvernement. C'est principalement une critique tirée d'un rapport qu'ils ont publié en 2002, peut-être sur une version antérieure du projet de loi.

Néanmoins, le projet de loi prévoit non seulement une constitution-type et un processus d'adhésion, mais il stipule aussi qu'une Première nation peut adopter sa propre constitution. Cependant, si elle veut que sa constitution soit approuvée par le vérificateur général, elle doit contenir certains éléments requis. Ainsi, le deuxième mécanisme prévu qui permet à la collectivité de participer à la rédaction et au processus aide à remédier aux problèmes pouvant être associés à une constitution-type.

**Le sénateur Tardif :** La mise en œuvre du projet de loi comporte-t-elle, à votre avis, d'importantes conséquences financières? On entend toujours ce reproche, c'est-à-dire que la mise en œuvre de ce projet de loi représentera un énorme fardeau financier pour la population. Quel est votre avis?

**M. Laverdure :** Aux États-Unis, par exemple, les gouvernements tribaux obtiennent leur financement principalement auprès de deux grandes sources. La première provient de l'exploitation de ressources naturelles qui leur appartiennent. Dans une affaire remontant à 1938, il a été déterminé qu'à toutes fins pratiques, les tribus indiennes étaient propriétaires des ressources naturelles souterraines de leur territoire. Les activités d'extraction leur permettent de se doter de mécanismes financiers indépendants pour gérer leurs gouvernements. La deuxième grande source, c'est les subventions fédérales et les sommes allouées au Bureau of Indian Affairs, qui joue un rôle semblable à celui d'AINC. Il y



communities apply for these grants and are competitive with other local governments. In that way, one could view it as a financial burden, perhaps, on the public at large. I view it as the indigenous communities taking their historic form of government and operating it in a way locally that responds to their concerns. They are typically the ones who are accountable to their own members or citizens. By virtue of that self-governance, when people make erroneous or poor decisions with financial issues they will ultimately be held accountable. In that way it is consistent with self-governance as imagined. I do not know how it would play out here once they have a constitution, how the financial component of that would occur. I would assume there would be some budget that is provided by the community to submit to the federal government for potential review and revisions and then the money would flow down for whatever program they are trying to take self-governance over. That is what we have today in the United States self-governance program.

**Senator St. Germain:** Professor Laverdure, you say in your conclusion that “each indigenous community must play a role in its own government — otherwise, it will be viewed as another federal tool. Most importantly, the act should be amended to require creation of independent tribal courts — a central task and component to obtain true indigenous self-determination.”

In a lot of cases, this would be putting quite a financial burden on a smaller community that may seek self-governance through this enabling legislation. I could be wrong in this, but while we have been working on this legislation my understanding has been that most of the nations that would be taking advantage of this would be doing so to improve their economic viability, and they would be economically viable, either at the present or by virtue of this legislation. If we were to set up an independent tribal court system, that would be quite onerous as far as a financial burden on these tribes. Have you any suggestions as to how this could be mitigated?

**Mr. Laverdure:** In the Lower 48, we have a number of different situations with various tribes. For example, in California some of the smaller ones do not have tribal court systems. They opt into the larger court system ordering, typically state and federal courts. Many of them have decided not to create their own court systems, for whatever reason. In that way, it could be consistent with communities that have governed, found economic stability, but do not have their own court system.

There are some 560 tribal governments and I know there are 630 communities here, so in that way there are some similarities from the numbers themselves. With the Crow Nation, where I serve as the Chief Justice, we found that having our own court system and implementing our own laws and interpreting those

a différentes formes d'applications judiciaires, comme les projets de tribunaux consacrés aux affaires de drogue. Les gouvernements tribaux ont aussi accès à d'autres fonds et ils doivent soumettre une demande de subvention, en concurrence avec d'autres administrations locales. Vu sous cet angle, on pourrait dire que c'est un fardeau financier pour le grand public. Je vois ça plutôt comme des collectivités autochtones qui ont recours à leurs propres types de gouvernements historiques gérés localement pour répondre aux préoccupations de leurs membres. Ces gouvernements doivent typiquement rendre des comptes à leurs membres ou citoyens. Dans un cadre d'autonomie gouvernementale, lorsque des dirigeants prennent de mauvaises décisions financières, ils en sont tenus responsables en bout de ligne. De cette façon, c'est conforme à l'idée qu'on se fait de l'autonomie gouvernementale. Je ne sais pas comment les choses se dérouleront ici sur le plan financier une fois que ces gouvernements auront été constitués. Je suppose que la collectivité soumettra au gouvernement fédéral un budget pour examen et révision, puis l'argent sera versé pour tout programme visé par l'autonomie gouvernementale. Voilà ce que comporte aujourd'hui le programme d'autonomie gouvernementale des États-Unis.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur Laverdure, vous dites dans votre conclusion que les collectivités autochtones doivent jouer un rôle dans la création de leurs propres gouvernements, autrement, ceux-ci pourraient être perçus comme un autre outil fédéral. Vous poursuivez en disant que ce qui est encore plus important, c'est que la loi devrait être amendée pour exiger la création de tribunaux tribaux indépendants — qui est une démarche essentielle pour assurer l'autonomie gouvernementale véritable des Autochtones et leur autodétermination.

Dans beaucoup de cas, cela voudrait dire qu'on placerait un énorme fardeau financier sur les petites collectivités qui aspirent à l'autonomie gouvernementale par le biais de cette loi. Je me trompe peut-être, mais depuis que nous travaillons sur ce projet de loi, je prends pour acquis que la plupart des Premières nations qui adhéreront à cette loi le feront pour améliorer leur viabilité économique et qu'elles seraient déjà viables économiquement au sens de la loi. Si nous devons établir un appareil judiciaire tribal indépendant, le fardeau financier sur ces tribus serait assez important. Avez-vous des solutions à proposer pour atténuer ça?

**M. Laverdure :** Dans les 48 États américains du Sud, il y a diverses situations. Par exemple, en Californie, les petites tribus n'ont pas d'appareil judiciaire tribal. Elles préfèrent avoir recours à un plus gros système judiciaire, habituellement les tribunaux fédéraux ou ceux des États. Bon nombre ont décidé de ne pas en établir pour diverses raisons. Ainsi, il est possible que des collectivités s'étant dotées d'un gouvernement et ayant trouvé la stabilité économique n'aient pas d'appareil judiciaire.

Il y a quelque 560 gouvernements tribaux, et je sais que vous avez 630 communautés; on voit que les chiffres sont proches. Pour ce qui est de la nation Crow, dont je suis le juge en chef, nous sommes d'accord que l'établissement d'un appareil judiciaire et l'application et l'interprétation de nos propres lois nous



laws is a way of preserving our culture and language and providing its own form of stability for economic development.

Because the court systems are vastly underfunded, problems have resulted from that. Some of them may be that the financial sector does not feel as comfortable having to answer to a tribal court system, for example, that is under-resourced. What we have found is that many companies have now negotiated to have any court of competent jurisdiction decide an issue. That seems to facilitate the economic investment and stability that you are looking for with this bill.

I put it out there as saying that Bill S-16 is modest in saying First Nations do not have to have an independent court system, but we found positive reasons for that to be there. That being said, perhaps that is just an illustration of the differences that occur between the two countries.

**Senator St. Germain:** Mr. Macklem, the question has been brought up of the involvement of the Auditor General. We put this into the piece of legislation for transparency, accountability and creditability. Have you any criticism or comment on the utilization of the Auditor General in examining the constitution of the legislation? It was brought in because, logically, our Auditor General in Canada is the watchdog as far as government expenditures and government departments, and we thought this would be a positive item. It has been questioned as to whether or not this is a legitimate move on the part of those of us who were involved in the drafting of this bill. Could you comment on that, please?

**Mr. Macklem:** I think it is a great idea. The more transparency and accountability is promoted, while at the same time acknowledging the need for indigenous forms of government coming from the ground up, the better. Whether it is some form of secretariat that approves constitutions and fiscal and financial arrangements, which is what the Penner report way back initially recommended, or whether it is some more contemporary office, the Office of the Auditor General looks over proposals and constitutions — I was familiar with earlier versions of this bill, and when I came across the provisions dealing with the Auditor General, I was pleasantly surprised. I thought it was an excellent idea. My response was, why not? It is optional, as I understand it. That is, a First Nation is not required to obtain approval from the Auditor General, but the mechanism is there. It struck me as a good idea.

**Senator Watt:** A straightforward question. When law is being passed, either by the federal or provincial governments, knowing that law will be impacting on us culturally, socially and economically, what would you suggest? How do we deal with that as an Aboriginal people if we do end up with governing institutions? How do we conduct transactions between the two governments? What mechanisms do we need within the system so that action can be taken on both sides?

permettent de préserver notre culture et notre langue et de nous assurer une certaine stabilité favorisant le développement économique.

Le système judiciaire est grandement sous-financé, ce qui entraîne des problèmes. Par exemple, le secteur financier peut ne pas se sentir à l'aise de rendre des comptes à un appareil judiciaire autochtone sous-financé. Nous avons constaté que bon nombre d'entreprises ont réussi à obtenir que tout tribunal compétent puisse rendre une décision dans une affaire. Ça semble faciliter l'investissement économique et la stabilité que vous recherchez par le truchement de ce projet de loi.

J'ai dit ouvertement que le projet de loi S-16 stipule modestement que les Premières nations ne sont pas tenues de se doter d'un appareil judiciaire indépendant, mais nous voyons de bonnes raisons que ce soit inscrit. Cela dit, ça ne fait peut-être qu'illustrer les différences entre les deux pays.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur Macklem, la question du vérificateur général a été soulevée. Cette intervention a été prévue dans le projet de loi pour assurer la transparence, la reddition de comptes et la solvabilité. Avez-vous des choses à dire, bonnes ou mauvaises, sur le recours au vérificateur général pour examiner la constitution? Cette disposition a été insérée, logiquement, parce que le vérificateur général du Canada est le chien de garde en ce qui a trait aux dépenses et aux ministères gouvernementaux, et nous avons estimé que c'était une bonne chose. Certains doutent de la légitimité de cette intervention par ceux qui ont participé à la rédaction du projet de loi. Avez-vous des commentaires à cet égard?

**M. Macklem :** Je crois que c'est une excellente idée. Plus on exigera de transparence et de reddition de comptes tout en reconnaissant le besoin pour les gouvernements autochtones d'être constitués du bas vers le haut, mieux ce sera. Que ce soit un secrétariat qui approuve les constitutions ainsi que les ententes fiscales et financières, ce qui avait été recommandé initialement il y a longtemps dans le rapport Penner, ou que ce soit un bureau plus contemporain, comme le Bureau du vérificateur général, qui examine les propositions et les constitutions, peu importe. J'avais pris connaissance des versions antérieures du projet de loi, mais quand j'ai vu les dispositions concernant le vérificateur général, j'ai été agréablement surpris. D'après moi, c'est une excellente idée. Je me suis dit, pourquoi pas? Si j'ai bien compris, c'est facultatif. C'est-à-dire qu'une Première nation n'est pas tenue d'obtenir l'approbation du vérificateur général, mais le mécanisme est là. Ça me semble une bonne idée.

**Le sénateur Watt :** J'ai une question assez directe à vous poser. Lorsqu'une loi est adoptée, que ce soit par un gouvernement fédéral ou provincial, et sachant que cette loi aura des conséquences culturelles, sociales et économiques pour nous, que proposez-vous que nous fassions? En tant que peuple autochtone, comment gérer ça si nous avons des institutions gouvernementales? Comment les transactions entre les deux gouvernements se passeront-elles? Quels mécanismes doit-on établir pour que des mesures soient prises des deux côtés?

Let us say the Government of Canada passed a law called a gun law, impacting Aboriginal people throughout the country, because their livelihood is going out to the country to bring the bread and butter to their table. Knowing the fact that we are being impacted so badly economically, socially, culturally and everything else, how do we react? How can we deal with the government, the authorities on the other side, on our own rights? Our own rights are not being looked at seriously enough, even though they are putting us at an economic disadvantage. That happens every day.

**Mr. Macklem:** That is a great question, senator. Let me attempt to answer it with two different scenarios: What would be the outcome today of that kind of initiative under the existing arrangements, and what would be the outcome under Bill S-16? Try to compare the two situations. Imagine if, let us say, a provincial law is passed that interferes quite dramatically with a First Nation's interests — cultural, economic, whatever. What can the First Nation do in response to that —

**Senator Watt:** If they have government institutions at their disposal.

**Mr. Macklem:** Right. The governing institution that the First Nation has at its disposal under this scenario would be the band council. It has four options: It can litigate; it can argue that it interferes with some section 35 rights; it can try to negotiate a suitable compromise; or it can rely on the statutory framework within which it exists. If that provincial law interferes with the bylaw that the Indian band has already enacted dealing with that subject matter in a different way, that bylaw would be paramount in the event of conflict.

Bill S-16 enlarges the options, because it enlarges the space for governance. It increases the subject matters in relation to which First Nations can make laws. If a provincial law in a Bill S-16 world were to interfere with a First Nation's fundamental interests, that First Nation could still litigate under section 35. It could argue that it is unconstitutional for the province to do what it is doing. It could try to negotiate some sort of arrangement, or it could exercise its law-making authority to displace the application of that provincial law. Whether it has that law-making authority would depend on the scope of powers that it drew down from schedule 2 and whether those powers interact with the jurisdiction upon which the provincial law is founded. Bill S-16 enlarges the set of opportunities available to a First Nation in your hypothetical question.

**Senator Watt:** Does that go far enough in terms of being able to initiate a bill that does not come into force until the two parties rectify the matter? You may be able to assist in this with your knowledge of the American experience. In the United States there are no problems with jurisdiction, powers and things of that nature as there are in Canada. How do you deal with it?

Supposons que le gouvernement du Canada adopte une loi sur les armes à feu, qui aura un impact sur des peuples autochtones du pays dont la survie est liée à une activité connexe. Sachant qu'une telle loi aura des conséquences néfastes, notamment, sur le plan économique, social et culturel, comment devrions-nous réagir? Comment devons-nous nous comporter avec le gouvernement et les autorités de l'autre côté pour défendre nos propres droits? Nos droits ne sont pas sérieusement pris en compte et on nous désavantage économiquement. Ça arrive tous les jours.

**M. Macklem :** C'est une excellente question, sénateur. Permettez-moi d'essayer de vous répondre en vous présentant deux scénarios différents. Je vais vous présenter les résultats dans les conditions actuelles et les résultats qu'on pourrait avoir en vertu du projet de loi S-16. Comparons les deux situations. Disons qu'une loi provinciale est adoptée qui a des effets importants sur les intérêts d'une Première nation, que ce soit au niveau culturel, économique, et cetera. Que peut faire une Première nation pour répondre...

**Le sénateur Watt :** Si la Première nation s'est dotée d'institutions gouvernementales.

**M. Macklem :** Tout à fait. L'institution gouvernementale à la disposition de la Première nation dans le cadre de ce scénario serait le conseil de bande. Celui-ci aurait quatre options : il peut engager une poursuite; il peut revendiquer le fait que cette loi interfère avec certains droits conférés par l'article 35; il peut essayer de négocier un compromis acceptable; ou il peut se fier au cadre légal dans lequel cette mesure existe. Si une loi provinciale interfère avec un règlement déjà adopté par une bande indienne qui traite du même sujet, bien que différemment, ce règlement aura préséance en cas de conflit.

Le projet de loi S-16 élargit les options parce qu'il fait plus de place à la gouvernance. Il augmente le nombre de domaines dans lesquels les Premières nations peuvent légiférer. Dans un monde où le projet de loi S-16 est en vigueur, si une loi provinciale devait interférer avec les intérêts fondamentaux d'une Première nation, celle-ci pourrait aussi engager des poursuites en vertu de l'article 35. Elle pourrait dire que l'intervention de la province est inconstitutionnelle. Elle pourrait essayer de négocier une entente ou exercer ses pouvoirs législatifs pour supplanter l'application de cette loi provinciale. Les pouvoirs législatifs de la Première nation sont déterminés par les compétences législatives dont elle s'est prévaluée dans l'annexe 2 et des domaines de compétence visés par la loi provinciale. Pour répondre à votre question hypothétique, le projet de loi S-16 accroît les possibilités à la portée d'une Première nation.

**Le sénateur Watt :** Est-ce que ça permet de présenter un projet de loi sans que celui-ci n'entre en vigueur avant que les deux parties aient réglé les problèmes? Vous pouvez peut-être nous aider vu la connaissance que vous avez de l'expérience américaine. Aux États-Unis, il n'y a pas de problème de domaine de compétence, de pouvoirs et de choses de ce genre comme au Canada. Comment ça se passe?



**Mr. Laverdure:** We actually do have a lot of conflict over jurisdiction in the United States. We have a couple of rules and various cases that apply in legislation. First, general federal statutes do not apply to tribes or tribal members unless it expressly says in the legislation that they do. Second, when the Constitution was passed, the states delegated their power to deal with Indian affairs to the federal government. Therefore, unless the federal government specifically says in a statute that the state can legislate over Aboriginal lands or tribal members, they simply cannot, and it would go to litigation if they attempted to do so.

**Senator Watt:** This is only based on delegation authority?

**Mr. Laverdure:** Local governments would have no power in the area; it would be only a tribal issue. That being said, are there areas where they cannot quite fulfill the self-governance by being able to provide the services locally to themselves? Often the mechanism is through local compacts or agreements between the First Nation — the tribal community — and the local government, saying that they want water and sewer services and, as a government, they will enter into negotiations under their constitution in a compact for those services. They may say that they want to run their own program, but will ask us to make our system available to them.

Those types of things are available whenever you have legislation that may affect this.

**Mr. Macklem:** Your question points to a very deep dimension of the Canadian federal system. Taking First Nations out of the picture for the moment, a simple definition of Canadian federalism is that we have two orders of government, each relatively sovereign within its sphere of authority, with certain rules to deal with conflict. A richer definition of the Canadian federal system would include all sorts of arrangements, conduits and conversations that the two levels of government have because they have sovereign spheres of authority, i.e., federal-provincial negotiations, opportunities for consultation and discussion and federal-provincial agreements that are not strictly speaking law but, nonetheless, facilitate the operation of the federal system.

The fact that First Nation governments have not been recognized as part of the federal order has meant that these less formal, more substantive arrangements between the federal government and the provinces, on the one hand, and First Nations, on the other hand, have not had the opportunity to develop. We are at the very beginning of understanding First Nations as possibly comprising a third order of government. The federation has not had the time yet to develop informal, more substantive relations, trilateral relations, that would enable consultation and discussion between these various political

**M. Laverdure :** En réalité, il y a beaucoup de problèmes relatifs aux domaines de compétence aux États-Unis. Il y a quelques règles et cas qui s'appliquent dans la loi. D'abord, les lois fédérales de portée générale ne s'appliquent pas aux tribus ni à leurs membres à moins que ça ne soit expressément dit dans la loi. Deuxièmement, lorsque la Constitution a été adoptée, les États ont délégué leurs pouvoirs concernant les affaires indiennes à l'administration fédérale. Par conséquent, à moins que le gouvernement fédéral ne dise précisément dans une loi qu'un État peut adopter des mesures législatives concernant des terres autochtones ou les membres d'une tribu, cet État ne peut pas le faire, et s'il le fait, il peut faire l'objet d'un litige.

**Le sénateur Watt :** C'est uniquement fondé sur la délégation de pouvoir?

**M. Laverdure :** Les administrations locales n'auraient aucun pouvoir dans ce domaine; ça ne serait qu'une question touchant la tribu. Cela dit, à savoir s'il y a des domaines où les tribus ne peuvent pas assurer la prestation de services à leurs membres et ainsi exercer leur pleine autonomie gouvernementale, disons qu'il arrive souvent que la prestation d'un service soit prévu dans des conventions locales ou des ententes entre une Première nation — la communauté tribale — et l'administration locale. Par exemple, la Première nation peut demander d'avoir des services d'égout et d'adduction d'eau et, en tant que gouvernement, elle négociera en vertu de sa constitution un accord pour la prestation de ces services. Il se peut que la Première nation décide de gérer elle-même son programme, mais qu'elle demande d'avoir accès à notre système.

Ce type d'entente est possible, que vous ayez une loi qui prévoit ça ou non.

**M. Macklem :** Votre question renvoie à une dimension très profonde du système fédéral canadien. Mettons de côté pour un moment les Premières nations. Si on prend une définition simplifiée du fédéralisme canadien, on peut dire qu'il y a deux ordres de gouvernement, chacun étant relativement souverain dans son domaine de compétence et suivant certaines règles pour gérer les différends. Une définition un peu plus approfondie prévoit toutes sortes d'ententes, d'échanges et de conversations entre les deux ordres de gouvernement en raison de leurs domaines de compétence souverains, comme des négociations fédérales-provinciales, des occasions de tenir des consultations et des discussions et des ententes fédérales-provinciales qui n'ont pas force de loi, mais qui facilitent néanmoins le fonctionnement du système fédéral.

Vu que les gouvernements des Premières nations ne sont pas reconnus comme faisant partie du système fédéral, cela signifie que des ententes moins formelles mais plus concrètes entre, d'un côté, le gouvernement fédéral et les provinces, et, de l'autre côté, les Premières nations, n'ont pas pu être établies. Nous ne faisons que commencer à envisager la possibilité que les Premières nations constituent un troisième ordre de gouvernement. La fédération n'a pas encore eu le temps d'établir des relations trilatérales informelles mais plus concrètes favorisant les consultations et les discussions entre ces différents joueurs



actors before law is passed. Because we are very early in this evolution, we do not have these other aspects of the federal system, which I think your question highlights.

**Senator Watt:** Does that mean that we will be waiting another 100 years before we get to the crux of the issues with which we need to deal?

**Mr. Macklem:** No. It means that progress on securing a certain legal status for First Nations in terms of law-making authority will take us on the road to a much more sophisticated constitutional and legal relationship among the three orders of government, which will produce the practices, conventions and norms that are needed for a rich understanding of the federal order that would include First Nations.

**Senator Watt:** So we have our work to do.

**Mr. Macklem:** Absolutely.

**Mr. Laverdure:** In the United States, we do not have a constitutional provision that recognizes tribal governments. Despite not having this constitutional recognition, we have operating governments on many levels, and they do have legal and political recognition, and that has been preserved largely by the Indian Reorganization Act of 1934. I think that Bill S-16 could potentially trigger the same types of presumptive legal and political status of players in the orders of government as has played out over the past 70 years in the United States.

**The Chairman:** I appreciate that, with regard to First Nations achieving self-government, you look probably only at the legality and constitutionality of the provisions in the act. However, from a First Nation's point of view it is very cumbersome. Under clause 4(5) we see that a proposal shall contain the identity of the First Nation, the name proposed for the First Nation, a description of the lands of the First Nation, details of the treaties and agreements previously entered into, a description of the tribal patrimony and, eventually, a copy of any report received from the Auditor General.

It seems to be a cumbersome process. As I recall, one of the criticisms of Bill C-7 by First Nations was that it was a cumbersome process.

It also might be said that there is an attempt by government to make us like the Canadian government. I appreciate one of the big points, or one of the provisions, of self-government is the accountability factor. The federal government is very concerned about the accountability factor, so I am wondering if you want to comment on that? Have you looked at that aspect of whether maybe it is too cumbersome, an attempt to box in First Nations and make them just like the rest of Canadians, taking away their individuality, their uniqueness as First Nations?

**Mr. Macklem,** I look to you because you are the Canadian expert in this area, in a sense, and may have some thoughts on this.

politiques avant l'adoption d'une loi. Puisque nous n'en sommes qu'au début du processus, nous n'avons pas encore abordé les autres aspects du système fédéral qu'a soulevés votre question.

**Le sénateur Watt :** Cela signifie-t-il que nous allons attendre encore 100 ans avant de nous attaquer au cœur des questions dont il faut s'occuper?

**M. Macklem :** Non. Cela signifie que le processus visant à conférer aux Premières nations la capacité juridique d'exercer le pouvoir d'édicter des lois contribuera à établir des relations constitutionnelles et juridiques beaucoup plus complexes entre les trois paliers de gouvernement qui donneront lieu à l'élaboration des pratiques, des conventions et des normes nécessaires à une bonne compréhension de l'ordre fédéral, qui inclura les Premières nations.

**Le sénateur Watt :** Il faut donc faire notre part.

**M. Macklem :** Tout à fait.

**M. Laverdure :** La Constitution américaine ne contient aucune disposition qui reconnaît les gouvernements tribaux. Malgré l'absence de cette reconnaissance constitutionnelle, il existe de tels gouvernements à de nombreux niveaux, qui bénéficient d'une reconnaissance juridique et politique, en majeure partie grâce à la Indian Reorganization Act de 1934. Je crois que le projet de loi S-16 pourrait déclencher le même type de statut légal et politique au sein des différents ordres de gouvernement que l'on a pu observer aux États-Unis au cours des 70 dernières années.

**Le président :** En ce qui concerne l'acquisition de l'autonomie gouvernementale par les Premières nations, vous ne vous attardez probablement qu'à la légalité et à la constitutionnalité des dispositions de la loi. Cependant, aux yeux des Premières nations, il s'agit d'un processus très lourd. En vertu du paragraphe 4(5), la proposition doit contenir l'identité de la Première nation, la dénomination proposée pour la Première nation, une description des terres autochtones de la Première nation, les détails des traités et accords antérieurement conclus, une description du patrimoine tribal et une copie de tout rapport provenant du vérificateur général.

Cela me semble être un processus lourd. Si je me souviens bien, ce qu'on reprochait entre autres au projet de loi C-7, c'était la lourdeur du processus.

On pourrait aussi dire que le gouvernement canadien essaie de modeler les gouvernements autochtones sur le sien. Je sais que l'un des principaux enjeux de l'autonomie gouvernementale est la reddition des comptes. Le gouvernement fédéral est très préoccupé par la reddition des comptes, alors j'aimerais que vous émettiez des commentaires à ce sujet. Vous êtes-vous interrogé sur la lourdeur du processus et la tentative du gouvernement fédéral de rendre les Premières nations identiques au reste des Canadiens, leur enlevant par le fait même leur individualité et leur caractère unique?

Monsieur Macklem, je m'adresse à vous parce que vous êtes le spécialiste canadien de ce domaine, dans un sens, et vous avez peut-être une opinion sur le sujet.

**Mr. Macklem:** It has been a while since I have reviewed Bill C-7 and the debate surrounding it, in particular the argument that it is cumbersome, rule-bound and top-heavy.

My view about Bill C-7 is that its problems did not lie so much in what it proposed to do, but more in what it was not talking about, what it was not doing. It was proposing relatively very little but with a lot of cumbersome requirements, whereas Bill S-16 is real, substantive change.

For a First Nation to move out of the Indian Act and establish a constitution with law-making authority over the items listed in schedule 2 is a dramatic change for the community. It has a degree of permanence to it that calls for a high level of procedural attention. Therefore, it is technical; it is cumbersome. There are many technical requirements and hoops and measures that a First Nation has to go through before opting out of the Indian Act; but that is a serious decision with serious consequences, so I think the procedural intensity of that process is warranted.

Imagine a First Nation that is contemplating this move. It will have to collectively debate the merits of the opting out; it will have to look at itself very closely. It will have to look at its resources and its financial base and the monies that would be transferred to it, which the Crown currently holds in trust. It will have to ask itself: What can we afford? Can we really afford to do this? What powers can we truly afford to exercise? What powers do we truly need to draw down from schedule 2? What will be the face of our future in terms of governance?

These are very serious questions, and there are strict super-majority rules dealing with the enactment of the Constitution, and certainly some fiscal and financial accountability requirements there that I think are entirely justified, given the gravity of the decision.

**The Chairman:** I notice that the bill also introduces a couple of definitions, which are unknown or not part of the current Canadian court definitions that we know. I refer to the definition of "Aboriginal title" and it reads: "Aboriginal title with respect to land means a First Nation's permanent interest in the land."

On the next page, it says: "First Nation means any body of indigenous people who have Aboriginal lands and are recognized as a nation, tribe, band or other body of Aboriginal people." Also: "First Nation means any body of indigenous people," — that term, "indigenous people," is new. I am wondering whether these new words may cause difficulty. I can imagine courts spending a lot of time defining what is "permanent" and what is "indigenous." Do you see that as a problem at all?

**Mr. Macklem:** I notice that similar questions were asked by Ms. Hurley and they are good questions.

**M. Macklem :** Il y a longtemps que je me suis penché sur le projet de loi C-7 et le débat qu'il a suscité, surtout l'argument selon lequel il s'agissait d'un processus lourd et trop réglementé.

À mon avis, les problèmes que comportait le projet de loi C-7 ne concernaient pas tant ce qui était proposé, mais plutôt ce qui était omis. Il ne proposait pas grand-chose et en plus il comptait de nombreuses exigences, tandis que le projet de loi S-16 propose un changement véritable et considérable.

Une Première nation qui cesse d'être assujettie à la Loi sur les Indiens en établissant une constitution qui lui confère le pouvoir d'élaborer des lois au sujet des éléments énumérés à l'Annexe 2 procède à une transformation de grande ampleur. Puisqu'il s'agit d'une transformation de grande ampleur, le processus est nécessairement très complexe; il est technique et il est lourd. Pour cesser d'être assujettie à la Loi sur les Indiens, une Première nation doit respecter de nombreuses exigences et prendre un grand nombre de mesures. Il s'agit d'une décision sérieuse qui entraîne de grandes conséquences, alors j'estime que la complexité du processus est justifiée.

Supposons qu'une Première nation envisage de procéder à cette transformation. Les membres de cette Première nation devront débattre des mérites de cette décision; ils devront procéder à un autoexamen très rigoureux. Cette Première nation devra examiner ses ressources et sa situation financière ainsi que les fonds détenus actuellement en fiducie par la Couronne qui lui seraient transférés. Elle devra se poser les questions suivantes : que pouvons-nous nous permettre? pouvons-nous véritablement nous permettre de procéder à cette transformation? quels pouvoirs pouvons-nous réellement nous permettre d'exercer? quels pouvoirs parmi ceux énumérés à l'Annexe 2 avons-nous véritablement besoin d'exécuter? quel sera notre avenir sur le plan de la gouvernance?

Ce sont des questions très sérieuses, et il existe des règles strictes relatives à la majorité renforcée qui régissent l'adoption de la constitution ainsi que des exigences liées à la responsabilité financière que j'estime entièrement justifiées, étant donné l'ampleur de la décision.

**Le président :** J'ai remarqué que le projet de loi présente aussi deux définitions, qui ne font pas partie des définitions que nous connaissons données par les tribunaux canadiens. Je parle de la définition du terme « titre autochtone », qui se lit comme suit : « À l'égard d'une terre, les droits permanents d'une Première nation sur une terre. »

Deux pages plus tôt, il est écrit : « " Premières nations " : selon le cas : tout groupe d'autochtones qui a des terres autochtones et est reconnu en tant que nation, tribu, bande, peuple ou autre groupe autochtone. » Le terme « groupe d'autochtones » est nouveau. Je me demande si ces nouveaux termes risquent de causer des problèmes. J'imagine que les tribunaux auront beaucoup de difficulté à définir ce qui est « permanent » et ce qui est « autochtone ». Voyez-vous cela comme un problème?

**M. Macklem :** Mme Hurley a posé des questions similaires, qui sont de bonnes questions.



Let me deal with the "First Nation" definition first. That definition would capture, as I understand it, First Nations that are operating under unique governance arrangements produced by that first-cut agreement. I am thinking in particular of the Sechelt First Nation in British Columbia, which formed the basis of another question by Ms. Hurley: How would the Sechelt First Nation fit within Bill S-16? Does Bill S-16 deal only with Indian bands that are uncontroversially regulated by the Indian Act, or what about First Nations that have some sort of treaty or special governance arrangement? Unless there are provisions in the legislation dealing with those First Nations that have unique arrangements, my understanding of this definition is that Bill S-16 would be available to a First Nation, like the Sechelt First Nation, were it to want to exercise greater law-making authority. The first dimension of that definition is to enlarge it beyond those First Nations that are uncontroversially under the Indian Act to other special situations like that of the Sechelt.

The use of "indigenous people" would key to international law and international indigenous rights and definitions that are emerging in international law concerning the rights of indigenous peoples. It would key to that jurisprudence to deal with problems domestically for First Nations or Aboriginal communities that may, for one reason or another, not be completely recognized as an Indian band under the Indian Act or as a First Nation or as an Aboriginal people under section 35. It would try to link international conceptions of indigenous peoples to deal with these sorts of ambiguous problems that we might have on the ground.

One dimension of this definition is that it is land-based, so it does restrict the application of Bill S-16 to First Nations that do have some kind of land base. Therefore, built into the definition of "First Nation" is this requirement of any body of indigenous people who "have Aboriginal lands"; Bill S-16 does not address an Aboriginal community that has no territorial base. That may be a problem for some First Nations across the country but is not one that Bill S-16 tries to answer. It is really aimed at First Nation communities that do have a territorial base.

With respect to title, it struck me as odd that the definition of "Aboriginal title" would be in this bill. My explanation for its presence is that a First Nation may have constitutional rights to certain territory by virtue of section 35 of the Indian Act that might not be treated as reserve lands, strictly speaking, within the meaning of the Indian Act. However, that First Nation wanting to opt out of the Indian Act to then come under the regime of Bill S-16 would be able to claim not only its reserve but also lands to which it holds Aboriginal title as a matter of constitutional right. It would be able to claim those lands as a territorial base for their new governance structure under Bill S-16.

Permettez-moi d'abord de me pencher sur la définition de « Première nation ». Cette définition englobe, d'après ce que je comprends, les Premières nations assujetties à un régime particulier de gouvernance établi par la première entente. Je pense en particulier à la Première nation sechelte de la Colombie-Britannique, qui a fait l'objet d'une autre question posée par Mme Hurley, à savoir qu'en est-il de la Première nation sechelte dans le cadre du projet de loi S-16? Ce projet de loi concerne-t-il uniquement les bandes indiennes qui sont régies sans équivoque par la Loi sur les Indiens, ou concerne-t-il les Premières nations qui ont conclu une forme de traité ou d'entente particulière en matière de gouvernance? À moins qu'il n'existe des dispositions visant les Premières nations qui disposent d'ententes particulières, je crois comprendre que la définition qui figure dans le projet de loi S-16 pourrait concerner une Première nation, comme la Première nation sechelte, qui souhaiterait exercer un plus grand pouvoir législatif. Le premier objectif de cette définition est d'inclure non seulement les Premières nations assujetties sans équivoque à la Loi sur les Indiens, mais aussi les Premières nations qui bénéficient d'ententes particulières, comme la Première nation sechelte.

L'utilisation du terme « groupe d'autochtones » est conforme au droit international et aux définitions qui sont actuellement élaborées dans le domaine du droit international relativement aux droits des peuples autochtones. Elle cadre avec la jurisprudence à laquelle on a recours pour régler au pays les problèmes liés aux Premières nations ou aux communautés autochtones qui ne sont pas, pour une raison ou pour une autre, entièrement reconnues en tant que bandes indiennes en vertu de la Loi sur les Indiens, ou en tant que Première nation ou peuple autochtone en vertu de l'article 35. Elle vise à établir un lien avec les perceptions internationales au sujet des peuples autochtones pour permettre de régler ce genre de problèmes que nous connaissons au pays.

Cette définition est axée sur les terres autochtones, ce qui signifie que le projet de loi S-16 s'applique aux Premières nations qui possèdent des terres autochtones. Ainsi, une Première nation, selon la définition, est tout groupe d'autochtones qui a des terres autochtones. C'est donc dire que le projet de loi S-16 ne concerne pas une collectivité autochtone qui ne possède aucune terre autochtone. Cela peut se révéler un problème pour certaines Premières nations du pays, mais ce n'est pas un problème que tente de régler le projet de loi S-16. Cette mesure législative vise les Premières nations qui possèdent des terres autochtones.

Quant à la définition du terme « titre autochtone », je trouve étrange qu'elle se trouve dans le projet de loi. Je crois qu'elle figure dans le projet de loi en raison des Premières nations qui ont des droits constitutionnels sur certains territoires, en vertu de l'article 35 de la Loi sur les Indiens, qui ne sont pas considérés comme étant des réserves, au sens de la Loi sur les Indiens. Cependant, une Première nation qui veut cesser d'être assujettie à la Loi sur les Indiens pour adopter le régime proposé dans le projet de loi S-16 pourrait revendiquer les terres de sa réserve, mais aussi les terres qui constituent un titre autochtone, au nom d'un droit constitutionnel. Elle serait en mesure de revendiquer ces terres dans le cadre de la nouvelle structure de gouvernance proposée dans le projet de loi S-16.



My guess is that the drafters tried to make the definition of "Aboriginal title" as close as possible to the definition used by the Supreme Court of Canada under section 35. It tracks closely with the definition that the court has given in *Delgamuukw v. British Columbia* about the nature and scope of the definition of "Aboriginal title," under section 35, would have to be taken into account in implementing and applying this particular definition. Therefore, this legislation would have to respect the evolving definition of "Aboriginal title" in constitutional matters. It would work hand in hand with the court's jurisprudence.

**Senator Tardif:** I was taken by Mr. Laverdure's comments that any decision made by a First Nation could be appealed both federally and provincially, that this was a significant limitation of the First Nations Act and that the way to proceed would be with an independent tribal court system.

Would Bill S-16 allow the flexibility for that in the future, because we might not want to move in that direction now? This is a work in progress but if it were adopted, would it be flexible enough to move to an independent tribal court system in the future? You said that it is modest in some respects.

**Mr. Macklem:** My understanding of Bill S-16 is that it creates a right of appeal to either a provincial or a federal court, depending on the issue in question. Therefore, provincial courts of superior jurisdiction, such as the Ontario court system, would hear an appeal of a First Nation's court decision. Eventually, such appeals could be heard by the Supreme Court of Canada if leave were granted. Were Bill S-16 enacted, you would have to amend the legislation to close the route of appeal to provincial courts. That would require legislative changes in the future. I am less concerned about these different routes of appeal than my colleague is. We are starting from a position where we have no First Nation court system, whereas the United States has quite a history of tribal courts.

As well, we are starting from a different system of courts in Canada than in the U.S. where they have state and district court systems. We are accustomed to having provincial courts of superior jurisdiction deal with certain matters and the federal court deal with other subject matters. We also have appellate courts, although I am not saying the United States is not accustomed to appellate courts that show a degree of deference to findings of lower courts and rulings on certain questions of law. Even though there would be appeals from First Nation courts, were they to be established, those appeals would look quite similar to the existing system of courts. It would be entirely appropriate to have the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada oversee the decisions of a First Nation's court. There is a risk of fitting First Nations government

Ce que je crois, c'est que les rédacteurs ont tenté de rendre la définition du terme « titre autochtone » aussi identique que possible à la définition utilisée par la Cour suprême du Canada, conformément à l'article 35. Elle s'apparente à la définition que la cour a donnée dans la décision qu'elle a rendue dans le cadre de l'affaire *Delmagamuuk c. Colombie-Britannique* à propos de la nature et de la portée du terme « titre autochtone ». Toute modification à la définition du terme « titre autochtone », conformément à l'article 35, devrait être prise en compte lors de l'application de la définition qui figure ici dans le projet de loi. Ainsi, la présente mesure législative doit respecter l'évolution de la définition du terme « titre autochtone » en ce qui a trait aux questions d'ordre constitutionnel. Elle doit tenir compte de la jurisprudence.

**Le sénateur Tardif :** D'après les commentaires de M. Laverdure, j'ai cru comprendre que toute décision rendue par une Première nation pourrait faire l'objet d'un appel aux échelons fédéral et provincial, ce qui constitue une entrave considérable, et que les décisions devraient être rendues par un tribunal d'un système judiciaire tribal indépendant.

Le projet de loi S-16 serait-il assez souple pour permettre la création d'un tel système dans l'avenir, parce que ne nous voulons pas nécessairement que cela ait lieu maintenant? Si cette mesure législative était adoptée, serait-elle suffisamment souple pour permettre la création d'un système judiciaire tribal indépendant dans l'avenir? Vous avez dit qu'elle était modeste à certains égards.

**M. Macklem :** D'après ce que je comprends, le projet de loi S-16 confère le droit de faire appel auprès d'un tribunal provincial ou fédéral, selon l'affaire en cause. Par conséquent, les tribunaux provinciaux de haute instance, comme la Cour supérieure de l'Ontario, pourraient entendre un appel d'une décision rendue par un tribunal d'une Première nation. De tels appels pourraient au bout du compte être entendus par la Cour suprême du Canada, si la permission est octroyée. Si le projet de loi S-16 est adopté, il faudra modifier cette mesure législative pour empêcher que des appels soient entendus par des tribunaux provinciaux. Il faudra apporter des modifications législatives dans l'avenir. Cette question me préoccupe moins que mon collègue. Au Canada, il n'existe pas de système judiciaire des Premières nations, tandis qu'aux États-Unis, des tribunaux tribaux existent depuis passablement longtemps.

De même, le système judiciaire du Canada est différent de celui des États-Unis, où il existe des tribunaux étatiques et de district. Nous avons l'habitude que des tribunaux provinciaux d'instance supérieure traitent certaines affaires et que la Cour supérieure du Canada traite d'autres affaires. Nous avons aussi des cours d'appel, mais je ne prétends pas que les États-Unis ne soient pas habitués à ce que des cours d'appel aient une opinion qui diverge de celle des tribunaux d'instance inférieure et des décisions rendues à propos de certaines questions de droit. Même si des tribunaux des Premières nations, s'ils venaient à exister, rendaient des décisions, ces décisions pourraient faire l'objet d'appels auprès des tribunaux du système judiciaire actuel. Il serait tout à fait approprié que la Cour fédérale d'appel et la Cour suprême du Canada renversent des décisions rendues par un tribunal d'une

too closely into the constitutional order but there is also a risk of excluding it from the constitutional order. A balance must be struck between autonomy and integration, and whether there are one or two routes of appeal does not concern me as much as it might concern my colleague.

**Senator Watt:** I have one question on an issue that you raised — “scoped down for the reserve.” In this draft of Bill S-16, it might be in the interest of the reserve and adjacent to the reserve, although it would not be within the boundary of reserve law-making authorities. Does the bill take adjacency into account? Does it take into account the economic and social purposes of the surrounding areas, such as fishing, that are adjacent to the reserve? Does the bill cover those interests or is it scoped down too much for the reserve? How do we make improvements if that is the case?

**Mr. Macklem:** Generally speaking, the law-making authority of a First Nation under this bill is territorially restricted in that there is territorial jurisdiction. A First Nation can make laws governing activity on the lands of the First Nation.

**Senator Watt:** Do you mean on the reserve?

**Mr. Macklem:** They can make laws governing activity on their territory. It would not state the term “reserve,” which is why I am being resistant to using it.

**Senator Watt:** In a sense it is a reserve.

**Mr. Macklem:** In a sense it is a reserve. A First Nation law would not have extraterritorial effect, although there are one or two exceptions. One is with respect to certain family law matters and the other is with respect to education, where the jurisdiction is personal and can extend beyond the reserve in certain circumstances. Generally speaking, it is territorially restricted.

**Senator Watt:** If a provincial minister of education normally has a disallowing power under the Constitution, how would that be dealt with by this proposed legislation? Would the reserve or the band government have the power rather than the minister having the disallowing power in respect of language of instruction? What would happen in that case?

I live with a modern treaty. In many ways the Inuit are different from natives on the reserve in that the Indian Act applications do not necessarily apply at times to the Inuit. I am from the Arctic and that is why I raise these questions on the territorial aspects of the bill. I come from a large piece of territory rather than from a reserve. This bill could have implications for daily life if it were enacted without taking that into account. It could be harmful to the Inuit.

**Mr. Macklem:** Current provincial laws dealing with educational activities on a reserve could be displaced by the exercise of a First Nation's law-making authority over education.

**Senator Watt:** Could that be done only by a side agreement?

Première nation. On prend un risque en incluant les gouvernements autochtones dans l'ordre constitutionnel, mais on prend aussi un risque en les excluant. Il faut trouver un équilibre entre l'autonomie et l'intégration, et le fait qu'il existe un ou deux mécanismes d'appel ne me préoccupe pas autant que mon collègue.

**Le sénateur Watt :** J'ai une question à vous poser au sujet du fait que le projet de loi soit trop axé sur la réserve. Dans le projet de loi S-16, cela pourrait être dans l'intérêt de la réserve et des environs, même si cela ne relèverait pas de la compétence des autorités de la réserve. Est-ce que le projet de loi tient compte de la contiguïté? Le projet de loi tient-il compte de l'utilité des lieux environnants sur les plans économique et social, comme les lieux de pêche, qui sont adjacents à la réserve? Le projet de loi en tient-il compte ou est-il trop axé sur la réserve? Comment peut-on l'améliorer si c'est le cas?

**M. Macklem :** En général, le pouvoir législatif conféré à une Première nation en vertu du projet de loi peut être exercé uniquement sur le territoire de cette Première nation. Elle peut édicter des lois qui régissent des activités qui ont lieu sur ses terres.

**Le sénateur Watt :** Voulez-vous dire sur la réserve?

**M. Macklem :** Elle peut édicter des lois régissant des activités qui ont lieu sur son territoire. On n'utilise pas le mot « réserve », et c'est pourquoi je suis réticent à l'employer.

**Le sénateur Watt :** Dans un sens, c'est une réserve.

**M. Macklem :** Oui, dans un sens. Une loi édictée par une Première nation ne s'appliquerait pas à l'extérieur de son territoire, quoi qu'il existe deux exceptions à cela. L'une concerne certaines questions liées au droit de la famille, et l'autre concerne l'éducation, dans certaines circonstances. En général, les lois ne s'appliquent que sur les territoires.

**Le sénateur Watt :** Si un ministre provincial de l'Éducation dispose du pouvoir de révoquer une loi, en vertu de la Constitution, que prévoit le projet de loi dans ce cas-là? Est-ce que ce serait le gouvernement de la réserve ou de la bande qui disposerait de ce pouvoir plutôt que le ministre dans le cas d'une loi concernant la langue d'enseignement? Qu'arriverait-il dans ce cas-là?

À plusieurs égards, les Inuits sont différents des Autochtones qui habitent dans les réserves en ce sens que la Loi sur les Indiens ne s'applique pas nécessairement toujours aux Inuits. Je viens de l'Arctique, et c'est pourquoi je pose ces questions sur l'aspect du projet de loi qui concerne les territoires. Je proviens d'un grand territoire et non d'une réserve. Cette mesure législative pourrait avoir des répercussions sur la vie quotidienne si elle était adoptée sans tenir compte de cela. Elle pourrait s'avérer défavorable pour les Inuits.

**M. Macklem :** Une loi en matière d'éducation édictée par une Première nation pourrait remplacer une loi provinciale actuelle portant sur l'éducation dans une réserve.

**Le sénateur Watt :** Cela pourrait-il être fait uniquement par l'entremise d'une entente parallèle?

**Mr. Macklem:** Schedule 2 authorizes a First Nation to draw down law-making authority with respect to education on the lands of the First Nation.

**Senator Watt:** The power would be in the hands of the First Nation in question.

**Mr. Macklem:** Yes, but it does more than that. With respect to provincial laws that deal with educational matters within the territory, the First Nation in question could enact its own laws dealing with education, which, if it so chooses, would displace those provincial laws. In that case, the minister would have no more authority over education matters on the reserve.

Education is one of the few areas where the exception governs such that there is some extraterritorial dimension to a First Nation's authority to make laws in that respect. Clause 22 of schedule 2 also states that a First Nation can make laws in respect of education of members within or outside those lands. This is an example of where there would be a need to have the processes of harmonization arise. If a First Nation does pass a law in respect of education of its members off territory, then that law would need to be harmonized with provincial laws that might also govern that activity.

Bill S-16 sets up a default rule whereby a First Nation's laws, when a conflict occurs, would be paramount over provincial laws. That rule would be only that and would most likely create incentives on both sides to sit down and negotiate some appropriate arrangement to harmonize the competing interests.

**The Chairman:** I thank Mr. Laverdure and Mr. Macklem for their testimony today, which will help the committee in its deliberations. The committee has dealt with numerous First Nation self-government bills over the last few years, and certainly there will be more.

The committee adjourned.

**M. Macklem :** L'Annexe 2 autorise une Première nation à exercer un pouvoir législatif dans le domaine de l'éducation sur son territoire.

**Le sénateur Watt :** Le pouvoir serait conféré à la Première nation en question.

**M. Macklem :** Oui, mais il y a bien plus que cela. La Première nation en question pourrait édicter ses propres lois en matière d'éducation, lesquelles, si elle le souhaite, pourraient remplacer les lois provinciales. Dans ce cas, le ministre n'exercerait plus aucune autorité sur les questions liées à l'éducation dans la réserve.

L'éducation est l'un des quelques domaines où l'exception domine, de sorte que les lois en matière d'éducation adoptées par une Première nation puissent s'appliquer à l'extérieur de son territoire. L'article 22 de l'Annexe 2 stipule qu'une Première nation peut édicter des lois en matière d'éducation des membres, indépendamment de leur lieu de résidence. C'est là un exemple d'un domaine où il faudrait procéder à un processus d'harmonisation. Si une Première nation adopte une loi en matière d'éducation des membres qui ne résident pas sur son territoire, cette loi devrait être harmonisée avec les lois provinciales sur la même question.

Le projet de loi S-16 prévoit que, s'il y a un conflit, les lois d'une Première nation auraient préséance sur les lois provinciales. Cette règle inciterait fort probablement les deux parties à négocier une certaine entente visant à harmoniser leurs intérêts concurrents.

**Le président :** Je remercie M. Laverdure et M. Macklem pour leurs témoignages, qui seront utiles au comité. Au cours des dernières années, le comité a étudié de nombreux projets de loi sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations, et il est certain qu'il en examinera d'autres.

La séance est levée.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

##### *As individuals:*

Patrick Macklem, Professor of Law, Faculty of Law, University of Toronto;

Donald Laverdure, Assistant Professor of Law, Director of the Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law.

#### TÉMOINS

##### *À titre personnel :*

Patrick Macklem, professeur de droit, Faculté de droit, Université de Toronto;

Donald Laverdure, professeur adjoint de droit, Directeur de l'Indigenous Law Program, Michigan State University College of Law.





First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

---

Tuesday, June 7, 2005  
Wednesday, June 8, 2005

---

### Issue No. 9

#### Third meeting on:

Subject matter of Bill S-16, An Act providing  
for the Crown's recognition of self-governing  
First Nations of Canada

and

#### Ninth meeting on:

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Le mardi 7 juin 2005  
Le mercredi 8 juin 2005

---

### Fascicule n° 9

#### Troisième réunion concernant :

La teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant  
la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie  
gouvernementale des Premières nations du Canada

et

#### Neuvième réunion concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique au Canada

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	* Kinsella
* Austin, P.C.	(or Stratton)
(or Rompkey, P.C.)	Léger
Buchanan, P.C.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Mahovlich substituted for that of the Honourable Senator Peterson (*May 17, 2005*).

The name of the Honourable Senator Peterson substituted for that of the Honourable Senator Mahovlich (*May 19, 2005*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	* Kinsella
* Austin, C.P.	(ou Stratton)
(ou Rompkey, C.P.)	Léger
Buchanan, C.P.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Mahovlich est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 17 mai 2005*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Mahovlich (*le 19 mai 2005*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 7, 2005  
(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:09 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston and St. Germain, P.C. (5).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary Hurley and Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, February 22, 2005, the committee continued its examination of the subject matter of Bill S-16, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (See *Issue No. 6, Tuesday, May 3, 2005, for the full text of the Order of Reference.*)

**WITNESSES:**

*St. Thomas University:*

Michael Posluns, Associate Professor, Native Studies Programme.

*Congress of Aboriginal Peoples:*

Dwight A. Dorey, National Chief;

Patrick Brazeau, Vice-Chief.

Professor Posluns made a presentation and answered questions.

Chief Dorey made opening remarks and Vice-Chief Brazeau made a presentation. They both answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibits with the Clerk of the Committee.

- Letter from Senator Sibbeston to the Senate Law Clerk, Mark Audcent, dated May 13, 2005, raising questions about Bill S-16 (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-9-"1")
- Legal opinion from Michael Clegg, Q.C., dated June 3, 2005 (Exhibit 5900-1.38/ A1-SS-1-7-"2")
- Forwarding letter from the Law Clerk to the Clerk of the Committee, dated June 6, 2005 (Exhibit 5900-1.38/ A1-SS- 1-7-"3")

At 11:05 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 7 juin 2005  
(22)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 9, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Léger, Pearson, Peterson, Sibbeston et St. Germain, C.P. (5).

*Également présentes :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Mary Hurley et Lisa Patterson.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 22 février 2005, le comité poursuit son examen concernant la teneur du projet de loi S-16, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 6 du mardi 3 mai 2005.*)

**TÉMOINS :**

*Université St. Thomas :*

Michael Posluns, professeur agrégé, Programme d'études autochtones.

*Congrès des peuples autochtones :*

Dwight A. Dorey, chef national;

Patrick Brazeau, chef adjoint national.

M. Posluns fait un exposé puis répond aux questions.

Le chef Dorey fait une déclaration et le chef adjoint Brazeau, un exposé. Les deux répondent aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient déposés auprès de la greffière du comité :

- Lettre du sénateur Sibbeston au légiste du Sénat Marc Audcent, datée du 13 mai 2005 et soulevant des questions au sujet du projet de loi S-16 (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-9-« 1 »)
- Avis juridique de Michael Clegg, c.r., daté du 3 juin 2005 (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 2 »)
- Lettre du légiste du Sénat à la greffière du comité, datée du 6 juin 2005 (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-7-« 3 »)

À 11 h 5, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, Wednesday, June 8, 2005  
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:19 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Gustafson, Léger, Peterson, Sibbeston and Watt (6).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

*Natural Resources Canada:*

Jim Farrell, Director General, Policy, Economics and Industry Branch, Canadian Forest Service;

Brian Wilson, Director, Programs Division, Science and Programs Branch, Canadian Forest Service.

*First Nations Lands Advisory Board:*

Robert Louie, Chairman, Chief of the Westbank First Nation;

Bill Williams, Chief of Squamish First Nation;

Barry Seymour, Former Chief of Lheidli T'enneh First Nation.

Mr. Farrell and Mr. Wilson each made a presentation and answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibits with the Clerk of the Committee.

- Document entitled *First Nations Forestry Program Annual Report to Ministers 2003-2004*, submitted by Natural Resources Canada, (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-9-«10»)
- Document entitled *The Canadian Model Forest Network*, submitted by Natural Resources Canada, (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-9-«11»)
- Document entitled *Enhancing Cree Participation, A project of the Waswanipi Cree Model Forest*, submitted by Natural Resources Canada, April 2002, (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-9-«12»)

OTTAWA, le mercredi 8 juin 2005  
(23)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 19, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, C.P., Gustafson, Léger, Peterson, Sibbeston et Watt (6).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 du mercredi 17 novembre 2004.*)

TÉMOINS :

*Ressources naturelles Canada :*

Jim Farrell, directeur général, Direction de la politique, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts;

Brian Wilson, directeur, Division des programmes, Direction des sciences et des programmes, Service canadien des forêts.

*First Nations Lands Advisory Board :*

Robert Louie, président, chef de la Première nation Westbank;

Bill Williams, chef de la Première nation Squamish;

Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh.

MM. Farrell et Wilson font chacun un exposé puis répondent aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient déposés auprès de la greffière du comité :

- Document intitulé *Programme forestier des Premières nations, Rapport annuel aux ministres 2003-2004*, déposé par Ressources naturelles Canada (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-9-« 10 »)
- Document intitulé *Le Réseau canadien de forêts modèles*, déposé par Ressources naturelles Canada (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-9 « 11 »)
- Document intitulé *Accroître la participation des Cris, Un projet de la Forêt modèle crie de Waswanipi*, déposé par Ressources naturelles Canada, avril 2002 (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-9 « 12 »)



- Document entitled *Canada's Model Forest Program, Advancing Sustainable Forest Management From the Ground Up*, submitted by Natural Resources Canada, (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-9-“13”)

Chief Louie, Chief Williams and Mr. Seymour each made a presentation and answered questions.

At 8:32 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

- Document intitulé *Le Programme de forêts modèles du Canada, L'avancement de l'aménagement durable des forêts depuis la base*, déposé par Ressources naturelles Canada (pièce n° 5900-1.38/A1-SS-1-9 « 13 »).

Les chefs Louie et Williams ainsi que M. Seymour font chacun un exposé puis répondent aux questions.

À 20 h 32, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 7, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred the subject matter of Bill S-16, to provide for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 9:09 a.m.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is continuing its hearings on Bill S-16, the First Nations Government Recognition Bill. Our first witness today is Professor Michael Posluns.

I will ask Senator St. Germain to introduce professor Posluns.

**Senator St. Germain:** Thank you, Mr. Chairman. Dr. Michael Posluns, who has a Ph.D. from York University, is probably best known for his co-authorship of George Manuel's biographical memoir, *The Fourth World: An Indian Reality*. He is presently revising his doctoral dissertation, a study of the testimony of First Nations leaders before the parliamentary committee about self-government, which is entitled "The Public Emergence of the Vocabulary of First Nations Self-government," for publication this year by Routledge. He also wrote a thesis, "The Bureaucratic Response to the Penner Report," in 1993.

Dr. Posluns, an associate professor in the Native Studies program at St. Thomas University in Fredericton, New Brunswick, has written many papers on indigenous issues. He has completed studies for the Legislative Assembly of the Northwest Territories and the Special Committee of the House of Commons on Indian Self-government, helped to design a program for training Aboriginal people for positions in native court work. He has conducted professional development programs for the Assembly of First Nations, the Union of Ontario Indians, the Dene Nation, and the Federation of Saskatchewan Indian Nations. In the 1970s, he was an associate editor of *Akwesasne Notes*, and found suitable legal counsel for families and young people affiliated with the longhouse at Akwesasne.

Senators, Professor Posluns is well-informed on the issues we are studying today.

**Mr. Michael Posluns, Associate Professor, Native Studies Programme, St. Thomas University:** Thank you very much. It is an honour to be here.

I want to touch on four points regarding Bill S-16. First, I will speak about the plain sense meaning of "self-government." Second, I want to emphasize the difference between "recognition" and "delegation." Third, I want to relate self-government to Aboriginal rights. Fourth, I want to discuss what

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 7 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le teneur du projet de loi S-16, qui vise la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit aujourd'hui, à 9 h 9.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones poursuit ses délibérations sur le projet de loi S-16, Loi sur la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières nations. Notre premier témoin aujourd'hui est le professeur Michael Posluns.

Je demanderais au sénateur St. Germain de présenter M. Posluns.

**Le sénateur St. Germain :** Merci, monsieur le président. M. Michael Posluns détient un doctorat de l'Université York et est probablement mieux connu pour sa participation en tant que co-auteur à la biographie de George Manuel, *The Fourth World : An Indian Reality*. Il révisé actuellement sa thèse de doctorat qui se veut une étude des témoignages sur l'autonomie gouvernementale des dirigeants des Premières nations devant le comité parlementaire et qui s'intitule « The Public Emergence of the Vocabulary of First Nations Self-government »; elle sera publiée plus tard cette année par Routledge. En 1993, il a également rédigé une thèse intitulée « The Bureaucratic Response to the Penner Report ».

M. Posluns, qui est professeur agrégé du Programme d'études autochtones à l'Université St. Thomas, à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, a rédigé de nombreux documents sur les questions touchant les Autochtones. Il a effectué des études pour l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest et le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens de la Chambre des communes et a participé à la conception d'un programme de formation de conseiller parajudiciaire autochtone à l'intention des Autochtones. Il a organisé des programmes de perfectionnement professionnel pour l'Assemblée des Premières nations, l'Union des Indiens de l'Ontario, la Nation dénée et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. Dans les années 1970, il a occupé le poste de rédacteur en chef adjoint du *Akwesasne Notes* et se chargeait de trouver des avocats compétents pour les familles et les jeunes affiliés à la maison longue d'Akwesasne.

M. Posluns connaît donc très bien les questions que nous aborderons aujourd'hui.

**M. Michael Posluns, professeur agrégé, Programme d'études autochtones, Université St. Thomas :** Merci beaucoup, c'est un honneur d'être ici.

J'aimerais aborder quatre points entourant le projet de loi S-16. Premièrement, je parlerai du sens courant du concept d'« autonomie gouvernementale ». Deuxièmement, je mettrai l'accent sur la différence entre la « reconnaissance » et la « délégation ». Troisièmement, je ferai un lien entre l'autonomie

First Nations self-government would look like from where I sit at a small university in New Brunswick or where you sit in the Senate of Canada.

This field, perhaps even more than most fields of legislative history, has been beset by a tendency for each government and each group of policy scholars to borrow terms and invest them with meanings other than the meanings that those same words customarily have in other policy discourses. Changing the meaning of words has been done for some time.

In 1832, John Marshall, the Chief Justice of the United States, in *Worcester v. Georgia*, observed that:

The words "treaty" and "nation" are words of our own language, selected in our own diplomatic and legislative proceedings, by ourselves, having each a definite and well understood meaning. We have applied them to Indians, as we have applied them to other nations of the earth. They are applied to all in the same sense.

If the word "nation," in a First Nations context, is no longer well understood, I suggest that the confusion arises in part from the tendency to invest words with very different meanings as a means of achieving goals that ministers or senior officials may not want to acknowledge.

Our own late Chief Justice Brian Dickson touched on this same difficulty in *Nowigijick*, a decision that remains renowned as a guide for interpretation of treaties and statutes dealing with Indians. He said:

We must, I think, in these cases have regard to substance and to the plain and ordinary meaning of the language used rather than to forensic dialectics.

Self-government, in particular, needs to mean, in the context of First Nations, what it means in other contexts. I suspect that the term "First Nation" as it is used in this bill is consistent with the use I see when I travel around Georgian Bay in Ontario and in eastern Quebec and in New Brunswick. The Royal Commission on Aboriginal Peoples would have used the term "First Nation community" for each location and reserved "First Nation" for the collection of communities sharing a common language and a common history.

Bill S-16 allows each First Nation to choose which powers it wishes to adopt from time to time, but, under Bill S-16, it is the right of each First Nation, rather than officials in Ottawa or even the Parliament of Canada, to make those decisions.

Each study of self-government from the Special Commons Committee on Indian Self-government, known as the Penner committee, in 1983, to the Royal Commission, RCAP, and to your own committee report, *Forging New Relationships*, in 2000, noted that bands with an average size of 500 persons may not be an optimal size for self-government, particularly in a contemporary context.

gouvernementale et les droits autochtones. Quatrièmement, j'aborderai ce que serait l'autonomie gouvernementale des Premières nations du point de vue d'une petite université au Nouveau-Brunswick comme la mienne ou du Sénat du Canada.

Dans ce domaine, peut-être même plus qu'ailleurs dans le contexte législatif, on constate une tendance chez les gouvernements, groupes et spécialistes des politiques à emprunter des termes à un domaine et à leur donner une signification autre que celle utilisée habituellement dans les politiques. Cette tendance existe depuis un certain temps.

En 1832, John Marshall, le juge en chef des États-Unis, a dit dans l'affaire *Worcester c. Georgia* :

Les mots « traité » et « nation » sont tirés de notre propre langue; nous les avons choisis dans nos procédures diplomatiques et législatives et ils ont une signification déterminée et bien comprise. Nous les avons appliqués aux Indiens, comme aux autres nations de la terre. La signification est la même pour tous.

Si le mot « nation », dans le contexte des Premières nations, n'est plus aussi clair, je crois que c'est attribuable en partie à la tendance qu'on a à donner une signification très différente à des mots, et ce à des fins que des ministres ou des hauts fonctionnaires ne veulent peut-être pas admettre.

Le regretté juge en chef Brian Dickson a parlé de cette même difficulté dans l'affaire *Nowigijick*, qui demeure une source reconnue pour interpréter les traités et les lois ayant trait aux Indiens. Il a dit :

Il faut, je crois, dans des cas de ce genre, tenir compte du fond et du sens manifeste et ordinaire des termes employés, plutôt que de recourir à la dialectique judiciaire.

Le concept d'autonomie gouvernementale, en particulier, doit avoir la même signification dans le contexte autochtone qu'ailleurs. Je soupçonne que le terme « Première nation », comme on l'utilise dans le projet de loi, est conforme au sens qu'on lui donne lors de mes voyages aux alentours de la Baie Georgienne en Ontario, dans l'Est du Québec et au Nouveau-Brunswick. La Commission royale sur les peuples autochtones aurait utilisé le terme « collectivité des Premières nations » pour chaque localité et aurait réservé « Première nation » pour désigner un groupe de collectivités qui partagent une langue et une histoire communes.

Le projet de loi S-16 permet à chaque Première nation de déterminer quels pouvoirs elle désire exercer, et à quel moment, et il lui revient, plutôt qu'à des fonctionnaires d'Ottawa ou même au Parlement du Canada, de prendre ces décisions.

Que ce soit les travaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, connu sous le nom du Comité Penner, en 1983, le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, ou CRPA, ou votre propre rapport de comité, *Forger de nouvelles relations*, en 2000, tous soulignent le fait que les bandes de 500 membres en moyenne ne se prêtent pas bien à l'autonomie gouvernementale, particulièrement dans le contexte actuel.



On the question of how the smaller units, approximating bands under the Indian Act and which at present are the only units whose legal existence is grounded in a federal statute, might best come together, the Penner commission and the Royal commission both emphasized the need for the communities to negotiate the most acceptable kind of union in each instance.

It is a hallmark of Bill S-16 that it follows in this tradition. Communities that are largely the creation of the Indian Affairs branch would have the capacity to join with whatever other communities they were able to reach an agreement on as to the nature of their union.

If all the Anishinabek communities on the eastern shore of Georgian Bay, for instance, chose to come together as a federation of communities, other clusters of communities, such as the Mi'kmaq in northern New Brunswick, might choose some other type of union.

The emphasis in both Penner and RCAP on the need for communities to make these decisions is consistent with the need for each unit that might seek recognition to write its own constitution. From one coast to the other, the fragmentation of nations into miniscule bands was a matter of Indian Affairs policy over several decades. Almost everyone agrees that there is a need for these fragmented units to come together today. The question is whether this courtship is, in each case, to be a manifestation of the autonomy that Bill S-16 recognizes, or is the courtship to continue the practice of having outside forces direct the dynamics of First Nations communities?

Another fundamental point on which Penner and RCAP agreed was that the Indian Affairs branch could not serve as an effective representative of the federal government in forging new relationships with First Nations. Both those reports took the view that Indian Affairs has so long been a part of the problem, and at the very least, has been the seat of so much of the misadministration, that it would be somewhat disingenuous to expect that the same agency might now become the instrument of a genuinely new relationship.

Penner recommended that the government appoint a senior minister, a member of the inner cabinet, to head the federal government's side in a dialogue leading toward a renewed relationship. That is an idea that, whether or not it should be embodied in legislation, might nevertheless be an indication of a government's actual commitment to a new and different relationship.

I felt relieved to see that Professor Macklem dealt with the issue of legal certainty and with the issue of the constitutional validity of First Nations legislation that is inconsistent with the laws of a neighbouring province. I was particularly pleased to see that you have Professor Macklem's opinion that the constitutionality for First Nations to make laws in relation to the subject matter in Schedule 2 flows directly and non-controversially from section 91(24) of the Constitution Act, 1867.

En ce qui a trait à la façon dont les petits groupes, qui s'apparentent à des bandes en vertu de la Loi sur les Indiens et dont l'existence est reconnue juridiquement dans une loi fédérale, peuvent se regrouper, la Commission Penner et la CRPA ont toutes les deux mis l'accent sur la nécessité qu'ils négocient une entente appropriée à cette fin.

Ce qui différencie le projet de loi S-16, c'est qu'il suit cette voie. Les collectivités, qui sont principalement la création du ministère des Affaires indiennes, auront la possibilité de se joindre à d'autres collectivités désireuses de conclure une entente sur la nature de leur association.

Toutes les collectivités anishinabek de la côte est de la baie Georgienne pourraient décider de se regrouper en tant que fédération, et d'autres collectivités, comme les Micmacs du nord du Nouveau-Brunswick, pourraient opter pour un autre type d'association.

L'accent mis dans le rapport Penner et celui de la CRPA sur la nécessité pour ces collectivités de prendre une telle décision va de pair avec le besoin pour chaque groupe qui souhaite que son autonomie gouvernementale soit reconnue d'élaborer sa propre constitution. La fragmentation des nations en minuscules bandes indiennes d'un océan à l'autre du pays est attribuable aux politiques des Affaires indiennes depuis plusieurs décennies. Presque tous s'entendent pour dire que ces petites bandes doivent se regrouper maintenant. Reste à savoir si les pourparlers dans chaque cas resfléteront l'autonomie prévue dans le projet de loi S-16 ou si les forces extérieures continueront de déterminer la dynamique des collectivités des Premières nations.

La Commission Penner et la CRPA avaient en commun un point fondamental, c'est-à-dire qu'elles estimaient que le ministère des Affaires indiennes ne pouvait pas agir efficacement en tant que représentant du gouvernement fédéral dans le cadre des démarches visant à instaurer de nouvelles relations avec les Premières nations. Dans ces deux rapports, on peut lire qu'étant donné que les Affaires indiennes contribuent depuis si longtemps au problème et sont, à tout le moins, largement responsables de l'administration malsaine des dossiers, il serait insensé de croire qu'il puisse être la voie qui mène à la création de nouvelles relations.

Le rapport Penner recommandait que le gouvernement nomme un ministre de premier plan, un membre du cabinet principal, pour représenter le gouvernement fédéral dans ses échanges menant à l'établissement d'une nouvelle relation. Ce serait une façon de manifester l'engagement du gouvernement à l'égard d'une relation nouvelle et différente, que ce soit prescrit dans la loi ou pas.

J'ai été soulagé de voir que le professeur Macklem abordait la question de la certitude juridique et de la validité constitutionnelle des lois des Premières nations qui ne sont pas conformes aux lois provinciales. J'ai été très content de constater que d'après M. Macklem, le pouvoir de légiférer des Premières nations dans les domaines prévus à l'annexe 2 et sa constitutionnalité découlent directement et incontestablement du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867.

I think it is fair to say that every independent legal scholar whom I have heard comment on section 91(24) has taken the view that "Indians" and "lands reserved for the Indians" are two distinct, though clearly related, federal powers. While federal officials take the view that the federal government cannot make provisions regarding First Nations members who are not living on reserve, I think there have always been some provisions in the Indian Act and related legislation that do that very thing.

Funding for post-secondary education and health programs, including financial assistance for eye glasses and hearing aids, are two well-known examples.

I will now speak about recognition and delegation. I think you will find that the major and overarching difference between the present bill, Bill S-16, and Bill C-7 of two years ago, is the difference between recognition and delegation.

The insistence on the importance of recognition in the literature on Aboriginal and treaty rights goes back at least as far as the submissions made by Indian political organizations on the Constitution to the first joint committee on the Constitution which was chaired by Mark MacGuigan and Senator Gildas Molgat from Manitoba from 1970 to 1972.

During that same period, I was collaborating with George Manuel on his memoir, *The Fourth World: An Indian Reality*. In our discussions and interviews, Chief Manuel spoke frequently of the importance of recognition as the crux of any kind of renewed relationship between Canada and "Indian nations," to use the term of that time.

"Delegated authority" is, I believe, strongly identified in the context of First Nations relations, with municipalization, and is, therefore, seen as the very opposite of self-government.

"Recognition," in contrast to "delegation," is identified with Chief Justice Dickson's description of Aboriginal rights as *sui generis*, unique, and as,

A pre-existing legal right not created by Royal Proclamation, by section 18(1) of the Indian Act or by any other executive or legislative action.

Since 1982, "recognition" has also been identified with what Chief Justice Dickson described as "the promise" of section 35 of the Constitution Act, 1982. Throughout the nearly two years that the patriation resolution was before Parliament, nobody worked harder to see their rights entrenched in the Constitution than the First Nations and other Aboriginal peoples of that day.

If there is any single idea that is central to the rights which they were seeking it is the idea of recognition. Once it is understood that the various specific rights, such as the fishing right at issue in *Sparrow* or the Aboriginal title at issue in *Delgamuukw*, and the overall concept of Aboriginal rights, as Chief Justice Dickson

Je ne pense pas me tromper en disant qu'à chaque fois qu'un juriste indépendant s'est prononcé sur le paragraphe 91(24), il était d'avis que les notions « Indiens » et « terres réservées aux Indiens » étaient deux pouvoirs fédéraux distincts bien que très clairement liés. Bien que des représentants fédéraux croient que le gouvernement ne peut pas adopter de dispositions concernant des membres des Premières nations qui ne vivent pas dans une réserve, je crois que certaines dispositions de la Loi sur les Indiens et mesures législatives connexes font justement ça.

Pour ne citer que deux exemples bien connus, mentionnons le financement de l'éducation postsecondaire et les programmes de santé, y compris l'aide financière pour l'achat de lunettes et d'appareils auditifs.

Je vais maintenant parler de la reconnaissance et de la délégation. Force est de reconnaître que la principale différence entre le projet de loi S-16 actuel et le projet de loi C-7, d'il y a deux ans, est au chapitre de la reconnaissance et de la délégation.

Dès le premier Comité mixte sur la Constitution, qui était présidé par Mark MacGuigan et le sénateur Gildas Molgat, du Manitoba, de 1970 à 1972, les documents sur les Autochtones et les droits issus de traités remis par des organisations politiques indiennes insistaient déjà sur l'importance de la reconnaissance.

Pendant cette même période, j'ai collaboré avec George Manuel à ses mémoires, *The Fourth World: An Indian Reality*. Dans le cadre de nos discussions et de nos entretiens, le chef Manuel parlait fréquemment de l'importance de la reconnaissance comme pierre angulaire de tout renouvellement de la relation entre le Canada et les « nations indiennes », si je reprends le terme utilisé à l'époque.

Dans le cadre des relations avec les Premières nations, le concept de « pouvoir délégué » est, à mon avis, fortement associé à la municipalisation, ce qui va directement à l'encontre de l'autonomie gouvernementale.

Comme le décrit le juge en chef Dickson, la « reconnaissance » est unique et se veut :

Un droit antérieur n'ayant pas été établi par proclamation royale, par le paragraphe 18(1) de la Loi sur les Indiens ou par toute autre mesure exécutive ou législative.

Depuis 1982, on associe la « reconnaissance » avec la « promesse » que fait, comme l'a décrit le juge en chef Dickson, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Pendant tout le temps, environ deux ans, qu'a passé la résolution sur le rapatriement de la Constitution au Parlement, personne n'a travaillé aussi fort que les Premières nations et les autres peuples autochtones pour faire enchâsser leurs droits dans la Constitution.

La notion de reconnaissance était au cœur des droits qu'ils revendiquaient. Dès qu'on comprend que divers droits — comme celui de pêcher qui a fait l'objet de l'arrêt *Sparrow* ou d'autres comme celui qui a été déterminé dans la décision *Delgamuukw* — sont, comme l'a dit le juge en chef Dickson, des « droits juridiques



said, are "pre-existing legal rights," then recognition is the best way that the Crown, both federal and provincial, might show good faith in their relations with First Nations.

The idea of "pre-existing legal rights" also raises a further kind of recognition. Professor John Borrows has been writing for many years about the need for the common law to recognize Aboriginal law and, indeed, for an integration of common law and First Nations law. I think Bill S-16 represents a legislative opportunity to move in that direction.

Fundamental to such integration is the recognition that there was a body of law that contained these "pre-existing legal rights." I think it is commonly overlooked, that the First Nations have a body of law. Indeed, Chief Justice Dickson appears to be pointing to this body of law in *Sparrow*, the first case in which the Supreme Court explored the scope of section 35 and its strength as a promise to the Aboriginal peoples of Canada. Chief Justice Dickson said that the fishing right of the individual members of the Musqueam community such as Mr. Sparrow had always been regulated, albeit self-regulated.

It continues to be difficult to convey the idea that Aboriginal rights are essentially rights held by First Nations and Aboriginal communities, and that individuals participate in those rights as members of their community and citizens of their nations. However, if we take the descriptions of various Aboriginal rights offered by the Supreme Court at face value, we start to develop a picture in our minds of a pre-existing body of law.

In each different First Nation, whatever institution made that law was acting in what we would regard as a legislative capacity on behalf of their community or their nation. It is not hard to imagine that such a body also dealt with matters that are not so likely to be subjects of litigation in the contemporary judicial system, fields such as education and child welfare.

Education has been a legislative field on the cutting edge of the self-government debate since the 1971 Report of the House of Commons Subcommittee on Indian Education. The report, called the Watson report argued that the dropout rate by Indian students remained more or less at the same appalling rate, 94 per cent at that time, whether the churches, federal government or the provincial government ran the schools, and proposed that the government allow Indian communities to run their own schools.

The following year, George Manuel, on behalf of the National Indian Brotherhood, presented to the Commons Indian Affairs Committee, its paper, entitled "Indian Control of Indian Education." Following Mr. Manuel's presentation, the Minister of Indian Affairs, Jean Chrétien, told the committee that the NIB paper would become departmental policy. Without pursuing that digression further, I think it is clear that the federal government has always had the authority to set policy and to pass legislation

antérieurs », la meilleure façon pour la Couronne de montrer sa bonne volonté dans ses relations avec les Premières nations, que ce soit au niveau fédéral ou provincial, c'est de reconnaître ces droits.

La notion de « droits juridiques antérieurs » soulève aussi un autre aspect de la reconnaissance. Le professeur John Borrows dit depuis de nombreuses années dans ses écrits que la common law doit reconnaître le droit autochtone et qu'il faut intégrer la common law au droit des Premières nations. Je crois que le projet de loi S-16 est une occasion sur le plan législatif d'aller dans cette direction.

Pour qu'une telle intégration puisse se produire, il faut reconnaître qu'il y a un ensemble de mesures législatives composé de ces « droits juridiques antérieurs ». On oublie souvent que les Premières nations ont un corpus législatif. D'ailleurs, le juge en chef Dickson semble y faire allusion dans l'arrêt *Sparrow*, qui a été la première affaire dans laquelle la Cour suprême a exploré la portée et la force de l'article 35 en tant que disposition prometteuse pour les peuples autochtones du Canada. Le juge en chef Dickson a déclaré que le droit de pêcher de chaque membre de la collectivité musqueam, comme M. Sparrow, avait toujours été réglementé, même si ça n'était qu'au niveau de la collectivité.

Il est encore difficile de faire comprendre aux gens que les droits autochtones sont essentiellement des droits détenus par les Premières nations et les collectivités autochtones et exercés par leurs membres. Toutefois, si nous acceptons la description de certains droits autochtones faite par la Cour suprême, nous commençons à apercevoir un corpus législatif antérieur.

Dans chaque Première nation, l'institution à l'origine d'une loi exerçait ce que nous pourrions considérer comme un pouvoir de légiférer au nom de la collectivité ou de la nation. Il n'est pas difficile d'imaginer qu'un tel organe puisse s'être occupé de domaines qui ne font guère l'objet de litiges dans le système judiciaire contemporain, par exemple l'éducation et le bien-être des enfants.

L'éducation est un domaine de compétence législative à l'avant-plan du débat sur l'autonomie gouvernementale depuis le rapport, en 1971, du Sous-comité sur l'éducation des Indiens de la Chambre des communes. Le rapport Watson, comme on l'appelle aussi, alléguait que le taux d'abandon scolaire des élèves indiens se maintenait à l'époque plus ou moins au niveau effrayant de 94 p. 100, que les écoles aient été administrées par des églises, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial. Il proposait alors que le gouvernement permette aux collectivités indiennes d'administrer leurs propres écoles.

L'année suivante, George Manuel, pour le compte de la Fraternité des Indiens du Canada, présentait au Comité des affaires indiennes de la Chambre des communes un document intitulé « La maîtrise indienne de l'éducation indienne ». À la suite de la présentation de M. Manuel, le ministre des Affaires indiennes de l'époque, Jean Chrétien, avait déclaré que ce document allait devenir une politique ministérielle. Je n'irai pas plus loin dans cette digression, mais je crois qu'on ne peut que



regarding Indian education, whether that entails contracting out to churches on the one hand or protecting the legislative field for the exercise of First Nations.

Bill S-16 provides an opportunity for this committee to become the focus of a Canada-wide debate, or preferably a conversation, on the question, what would First Nations self-government look like?

Such a possibility offers a danger as much as an opportunity. One danger is that this might become a conversation that goes on endlessly so that the possibility of actually passing the bill after appropriate fine tuning and second reading and so forth and sending it on to the other place would be sacrificed for the sake endless debate.

Likewise, if you began to attract witnesses who were fundamentally hostile to Aboriginal rights and saw the work of this committee as an opportunity to lambaste the very idea of First Nations' autonomy, protracted hearings could very well work against the good intentions and sound purpose with which you began these hearings.

If you accept Chief Justice Dickson's description of the recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights in section 35 as a promise to all the First Nations and Aboriginal peoples by all the legislatures in Canada, then the question that needs to be addressed is how best to go about fulfilling that promise, particularly in respect to matters of self-government.

I want to suggest the idea that I call a "no-policy." This is my term for a most important aspect of the account of self-government given by the Penner committee, which is that the role of the federal government, within a framework of First Nations self-government, is to protect the legislative fields occupied by First Nations from intrusion whether by the federal government itself, or by provinces or some other body.

Many reports and studies since Penner, and particularly since RCAP reported in 1996, have reverted to the old approach of trying to solve the Indian problem. What made the reports on which I have drawn here so important is that they refrained from that error and looked to enable First Nations to address their own issues.

What I mean by a "no-policy" is a decision by the various parts of the federal Parliament and government to refrain from making policy for First Nations, and to refrain from delegating decisions about First Nations to non-Aboriginal provincial governments while doing everything possible to put the necessary resources at the disposal of First Nations.

To be sure, there will be those who will object to whatever decision is taken by any First Nation and who will bring their objections to Ottawa for the department or cabinet or Parliament

constater que le gouvernement fédéral a toujours eu le pouvoir d'établir des politiques et d'adopter des mesures législatives dans le domaine de l'éducation des Indiens, que ce soit pour confier aux églises l'administration des écoles ou protéger les compétences législatives pouvant être exercées par les Premières nations.

Le projet de loi S-16 est l'occasion pour ce comité de lancer un débat pancanadien, de préférence un dialogue, sur ce que devrait être l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Une telle occasion est un couteau à double tranchant. Le danger est que ces échanges s'éternisent et anéantissent ainsi la possibilité d'adopter un projet de loi après qu'il a été peaufiné, fait l'objet d'une deuxième lecture et envoyé à l'autre chambre, et cetera, uniquement dans l'intérêt du débat.

Aussi, si vous attirez des témoins qui sont fondamentalement contre les droits des Autochtones et voient les travaux de ce comité comme une occasion d'étouffer la notion même d'autonomie pour les Premières nations, la tenue de longues délibérations pourrait bien nuire aux bonnes intentions et à l'objectif bien pensé à l'origine de ces échanges.

Si vous acceptez la description du juge en chef Dickson concernant la reconnaissance et l'affirmation, dans l'article 35, de droits autochtones et de ceux issus de traités comme une promesse faite par tous les corps législatifs du Canada à tous les peuples autochtones et les Premières nations, il reste donc à trouver des moyens de concrétiser cette promesse, particulièrement en ce qui a trait à l'autonomie gouvernementale.

Je vous propose ce que j'appelle un concept « anti-politique ». C'est un terme que j'utilise pour parler d'un aspect très important de l'autonomie gouvernementale selon le Comité Penner, c'est-à-dire que le rôle du gouvernement fédéral, dans le contexte de l'autonomie gouvernementale des Premières nations, est de protéger les compétences législatives des Premières nations contre l'interférence du gouvernement fédéral lui-même, des provinces ou d'autres instances.

De nombreux rapports et études depuis la Commission Penner, et particulièrement depuis le rapport de la CRPA en 1996, ont essayé de régler le dossier autochtone avec l'ancienne méthode. Les rapports que j'ai cités sont importants car ils n'ont pas commis cette erreur et ont cherché des moyens de permettre aux Premières nations de trouver elles-mêmes des solutions à leurs problèmes.

Par « anti-politique », je fais allusion à une décision prise par le Parlement et le gouvernement canadien de ne pas adopter de politique pour le compte des Premières nations, d'éviter de déléguer la prise de décisions les concernant à des gouvernements provinciaux non autochtones et de faire l'impossible pour mettre à la disposition des Premières nations toutes les ressources dont elles ont besoin.

Il ne fait aucun doute qu'il y aura des gens qui s'opposeront à toute décision prise par une Première nation et qui se tourneront vers le ministère, le cabinet ou le Parlement pour qu'il règle le

to solve. I think it will take some real willpower to refrain from temptation to think that your solution is better than the one chosen by a First Nation.

Lastly, I want to say a word about three areas that are intimately intertwined: self-government; membership or citizenship; and land base.

In 1976, during the second Joint Committee on the Constitution, Noel Starblanket, President of the National Indian Brotherhood, was asked if he would support reinstatement of women who had been involuntarily enfranchised. If I recall, this question was raised both by Senator Joan Neiman and by Flora McDonald. He surprised that committee by saying yes, subject to certain conditions. He told the committee he would support reinstatement if the senators and members on the committee would support a proportional increase in the land base, largely by expediting outstanding land claims and by increasing funds for the infrastructure and social spending necessary to make the return of reinstated persons a reality.

This was also the substance of a 1982 report, entitled *Indian Women and the Indian Act*, which is the first of the two major reports of the Penner committee. People who discovered some years after, when Bill C-31 was passed in 1985, that it left a great deal to be desired would have done well to note the recommendations in *Indian Women and the Indian Act* that were omitted or contradicted three years later by Bill C-31. They might then have seen that the shortcomings of C-31 were apparent from the moment that the bill was first introduced.

It was the decision of the government of that day to reinstate people without providing the means for them to return to the community if they wished to do so or to participate in the life of the community. To that government's great credit, however, they moved beyond the rhetoric of voluntary and involuntary enfranchisement and allowed men as well as women to seek reinstatement.

One of the great strengths of Bill S-16 is that it goes a very long way toward catching the intentions of the Penner report, and the thinking that report adopted from witnesses in First Nations communities across the country.

I appreciate that the Penner committee did its work 22 years ago. You could choose to reproduce its work if you could obtain the authority to spend five days a week for an extended period holding hearings across the country.

A better choice might be to take a very careful look at that report, at volume one of the Royal Commission report, *Looking Forward, Looking Back*, and at your own report from 2000, *Forging a New Relationship*.

If, as I have suggested, there is a consistency in these three reports, then you might ask yourselves, where do we go from here in terms of enabling First Nations to take charge of their own affairs? How best can we go about fulfilling the promise made to the Aboriginal peoples of Canada in section 35?

**Senator St. Germain:** Thank you, professor, for your thoughtful presentation to the committee this morning.

problème. Je crois que ça va prendre une volonté de fer pour ne pas succomber à la tentation de croire qu'une solution extérieure est meilleure que celle choisie par une Première nation.

Enfin, j'aimerais parler brièvement de trois sujets qui sont étroitement liés, à savoir l'autonomie gouvernementale, l'appartenance ou la citoyenneté et le territoire.

En 1976, au cours des travaux du deuxième Comité mixte sur la Constitution, Noel Starblanket, président de la Fraternité des Indiens du Canada, s'était fait demander s'il accepterait la réintégration des femmes ayant perdu bien involontairement leur statut d'Indien inscrit. Si je me rappelle bien, la question avait été posée par les sénateurs Joan Neiman et Flora McDonald. Il avait surpris le comité en répondant que oui, sous réserve de certaines conditions. Il avait déclaré qu'il le permettrait si les sénateurs et les membres du comité appuyaient une augmentation proportionnelle des avoirs fonciers, principalement en accélérant le règlement des revendications territoriales encore en suspens et en augmentant les fonds pour l'infrastructure et les dépenses sociales nécessaires à la réintégration des personnes émancipées.

C'est aussi ce que corroborait le Comité Penner, en 1982, dans le premier de ces deux grands rapports intitulé *Les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens*. Ceux qui ont constaté, trois ans plus tard, en 1985, que le projet de loi C-31 laissait beaucoup à désirer auraient dû prendre acte des recommandations du rapport *Les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens* qui avaient été écartées ou contredites dans le projet de loi. Ils se seraient alors rendu compte que les lacunes du projet de loi C-31 étaient évidentes dès le moment de son dépôt.

Le gouvernement de l'époque a décidé de permettre aux gens de redevenir Indiens inscrits sans leur donner les moyens de revenir vivre dans la communauté ou de participer à la vie communautaire s'ils le voulaient. Il faut cependant dire, à sa décharge, que le gouvernement est allé au-delà des grands discours sur l'émancipation volontaire et non volontaire et a autorisé la réintégration d'Indiens et d'Indiennes.

Un des principaux points forts du projet de loi S-16, c'est qu'il tient compte dans une large mesure des intentions du rapport Penner et du point de vue adopté par les témoins autochtones du pays qui y sont exprimés.

Je sais que le Comité Penner a siégé il y a 22 ans. Vous pourriez refaire son travail si on vous autorisait à tenir des audiences dans toutes les régions du pays pendant de longues semaines.

Il vaudrait peut-être mieux examiner attentivement le rapport, le volume un du rapport de la Commission royale, *Un passé, un avenir* et votre propre rapport de 2000, intitulé *Bâtir de nouveaux liens*.

Si, comme je le pense, il y a une certaine constante dans ces trois rapports, vous pourriez alors vous demander quoi faire pour permettre aux Premières nations de se prendre en main. Comment parvenir à tenir la promesse faite aux peuples autochtones du Canada dans l'article 35 de la Constitution?

**Le sénateur St. Germain :** Merci, monsieur, de l'exposé réfléchi que vous avez présenté au comité ce matin.



I am troubled by the lack of clarity in the language DIAND uses with First Nations, because I think it contributes to a lack of movement. There is huge confusion with the great majority of the public as to just what is taking place with our Aboriginal peoples vis-à-vis DIAND and the government. Have you been able to analyze what they are saying that is causing this confusion?

**Mr. Posluns:** Unfortunately, confusion is traditional and runs throughout the history of the relationship. The present policy employs the term "inherent right to self-government." If you look at what that term means in other places, it would not be an inherent right in the sense that there was a body of law that existed, as Chief Justice Dickson said, before there was any British or French authority in Canada.

The government must define what it means. They have taken a word as though it were a box and invested it with contents that it did not have and disposed of the contents it formerly had. They are very good at doing that. There is a history of bringing in public relations teams to sell their packages, which certainly went on during the suite of bills that Bob Nault brought in.

**Senator St. Germain:** Do you feel the courts have recognized the pre-existing right? Chief Justice Dickson clearly said that there was a pre-existing right. Do you think that that has been carried forward with most of the decisions? I believe it is consistent in the *Sparrow* case and *Delgamuukw*, but have all decisions been consistent from the legal side of things?

**Mr. Posluns:** I want to be careful with a word like "all." It is sort of like the word "never." I was told not to use those words in public.

*Delgamuukw* is a good example of the court allowing for intrusions. They have been consistent in saying, "These are the rights that you had historically." However, in *Delgamuukw*, they went on to say that, certain kinds of intrusions are justified. Kent McNeil, a distinguished law professor often quoted by the Supreme Court, looked at the list of justified intrusions in *Delgamuukw* and asked, "What else is left?" There are so many reasons that you can justify intruding.

At times, they seem to have taken steps back, not so much in changing their mind by backing up *Sparrow*, but in sidestepping it in different places. They have generally tried to be consistent.

**Senator St. Germain:** In the drafting of Bill S-16, we have referred to Sechelt and some of the first self-government bills in the country and tried to include all the positive aspects of self-government that have transpired to this point. However, we do not seem to be making progress with our native peoples.

As you pointed out in your presentation here this morning, we have various areas with small groups that will never be able to seek self-government unless they come together as a community.

This legislation has been brought forward to simplify and accelerate the process. It mitigates costs and litigation. DIAND says they are prepared to negotiate with anyone, but that is pretty well like saying "all" or "never." The statements are so all-encompassing that they really mean nothing.

Le langage vague que le ministère des Affaires indiennes utilise avec les Premières nations m'inquiète parce que je trouve qu'il nuit au changement. Il y a énormément de confusion dans la population à propos de ce qui se passe entre les Autochtones, le MAINC et le gouvernement. Avez-vous été en mesure d'analyser ce qui est à l'origine de cette confusion?

**M. Posluns :** Malheureusement, la confusion a toujours existé et caractérise l'histoire de cette relation. Actuellement, il est question du « droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ». Contrairement à ce que ce droit inhérent peut signifier ailleurs, il ne veut pas dire qu'il existait un ensemble de lois, comme le juge en chef Dickson l'a dit, avant l'arrivée des autorités britanniques ou françaises au Canada.

Le gouvernement doit définir cette expression. Il attribue aux mots qu'il emploie un sens qu'ils n'avaient pas avant. Il excelle là-dedans. Il a l'habitude de faire valoir ses mesures par des équipes de relations publiques, comme cela s'est sûrement produit dans le cas des projets de loi déposés par Bob Nault.

**Le sénateur St. Germain :** Estimez-vous que les tribunaux ont reconnu le droit existant? Le juge en chef Dickson a déclaré clairement qu'il y en avait un. Pensez-vous que ce point de vue a été repris dans la plupart des décisions? Je crois que les arrêts *Sparrow* et *Delgamuukw* concordent là-dessus, mais est-ce que c'est le cas de toutes les décisions sur le plan légal?

**M. Posluns :** Il faut être prudent avec des mots comme « tout » et « jamais ». On m'a conseillé de ne pas les employer en public.

L'arrêt *Delgamuukw* montre bien les intrusions autorisées par la cour. On reconnaît qu'il s'agit de droits ancestraux mais, dans l'arrêt *Delgamuukw*, on ajoute que certaines intrusions sont justifiées. Selon Kent McNeil, un éminent professeur de droit qui a étudié la liste des intrusions justifiées dans l'arrêt *Delgamuukw* de la Cour suprême, il y a tellement de raisons qui justifient l'intrusion qu'on peut se demander ce qu'il reste.

Les juges semblent parfois revenir en arrière, pas tellement en changeant d'idée pour appuyer l'arrêt *Sparrow*, mais en contournant la question. En général, ils essaient d'être logiques.

**Le sénateur St. Germain :** Pour rédiger le projet de loi S-16, nous avons consulté la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte et d'autres lois du genre pour essayer de tenir compte de tous les aspects positifs de l'autonomie gouvernementale qui existent actuellement. Cependant, il ne semble pas que la situation de nos Autochtones progresse.

Comme vous l'avez dit dans votre exposé ce matin, dans les régions, il y a des petites communautés qui ne pourront jamais obtenir l'autonomie gouvernementale à moins de se regrouper.

Ce projet de loi a été déposé pour simplifier et accélérer le processus. Il vise à réduire les coûts et les litiges. Le ministère dit qu'il est prêt à négocier avec tout le monde, mais c'est à peu près comme employer les mots « tout » ou « jamais ». Ces déclarations sont tellement générales qu'elles ne veulent rien dire.



How do you think that we can effectively deliver the message? Nothing is being forced on our Aboriginal peoples. This is strictly enabling legislation that will be there for their use.

Have you any suggestions as to how we can approach DIAND? When DIAND appeared before us in regards to this bill, they brought forward the question of provincial jurisdiction, which really has no basis in this argument.

Could you give us some guidance and direction as to how we can expedite this?

**Mr. Posluns:** It is somewhat heretical to suggest it, but the Penner report suggestion was to leave DIAND out of it. Let DIAND continue to provide day-to-day services until those services are taken over by somebody else. However, if the government wanted to have a seriously renewed relationship, the report recommended a senior minister, a member of the inner cabinet, take charge of this renewal of relationship. I believe your own committee's report of 2000 may have said something along the same lines.

As you say, DIAND will negotiate with anybody, but what exactly is being negotiated? This bill will allow each First Nation to write its own constitution, and any group of First Nations could amalgamate and write their own constitution. DIAND is simply a group of civil servants who have been there since the beginning, and they are asking First Nations to come and justify themselves.

Professor McNeil has an interesting chapter in his recent book, *Emerging Justice? Essays on Indigenous Rights in Canada and Australia*, which is the only law book I know of that has ever won a literary award. He looks at the issue of burden of proof in terms of Aboriginal title.

In terms of self-government, there should be no need to prove. Bill S-16 allows each First Nation to write its own constitution providing it is ratified and it is consistent with the Canadian Constitution and with the Charter of Rights.

Why would a First Nation need to go to DIAND's regional office in Halifax or Toronto and negotiate with civil servants for their autonomy? Does that question make sense?

Your bill says, write your constitution, ratify it by a proper referendum, and make sure it is consistent. Get us a letter from the Auditor General saying you have taken care of your bookkeeping. You may want to take on the power of Indian control in education. You can do that this year, and you can come back five years later to say you want to do forestry.

**Senator St. Germain:** The big question that I have is the question of membership and the question of women being reinstated. We tried in Bill S-16 to cover these aspects as well as they can be covered. I would like your comment on that aspect of it. You make reference to it in your presentation in C-31.

À votre avis, comment réussir à bien transmettre le message? Il n'y a aucune obligation de la part des peuples autochtones. C'est simplement une loi habilitante dont ils pourront se servir.

Pouvez-vous nous proposer des moyens d'approcher le ministère? Quand ses représentants ont comparu devant nous à propos de ce projet de loi, ils ont fait valoir la question de la compétence provinciale, qui n'a pas vraiment de fondement ici.

Pouvez-vous nous donner des conseils et des directives sur la façon d'accélérer les choses?

**M. Posluns :** C'est peut-être un sacrilège de le dire, mais le rapport Penner proposait de ne pas mêler le ministère à cela. Laissons le ministère continuer de fournir les services courants jusqu'à ce que ces services soient pris en charge par quelqu'un d'autre. En revanche, si le gouvernement voulait vraiment améliorer ses relations, le rapport recommandait de nommer un ministre clé membre du cabinet restreint qui serait chargé de rétablir les rapports. D'ailleurs, vous avez peut-être formulé quelque chose du genre dans votre rapport de 2000.

Comme vous dites, le ministère va négocier avec tout le monde, mais que négocie-t-il exactement? Le projet de loi va permettre à chaque Première nation de rédiger sa propre constitution, et des groupes de Premières nations pourraient se regrouper et écrire leur propre constitution. Le ministère est seulement représenté par des fonctionnaires qui sont là depuis le début et qui demandent aux Premières nations de venir se justifier.

Dans son dernier livre, *Emerging Justice? Essays on Indigenous rights in Canada and Australia*, qui est le seul livre de droit à avoir obtenu un prix littéraire, le professeur McNeil traite du fardeau de la preuve dans le cas du titre autochtone.

Pour ce qui est de l'autonomie gouvernementale, il ne devrait y avoir rien à prouver. Le projet de loi S-16 permet à chaque Première nation de rédiger sa propre constitution pourvu qu'elle soit ratifiée et conforme à la Constitution canadienne et à la Charte des droits.

Pourquoi une Première nation devrait-elle aller négocier son autonomie avec des fonctionnaires du bureau régional du ministère à Halifax ou à Toronto? Est-ce que cela a du bon sens?

Votre projet de loi leur propose de rédiger leur constitution, de la faire ratifier par voie de référendum et de s'assurer qu'elle est cohérente. Le vérificateur général peut confirmer qu'ils gèrent bien leurs affaires. Ils peuvent demander que l'éducation soit de leur ressort et revenir, cinq ans plus tard, demander la même chose pour les forêts.

**Le sénateur St. Germain :** La question de l'appartenance et de la réintégration des femmes est très importante pour moi. Nous avons essayé, dans le projet de loi S-16 d'en tenir compte le mieux possible. J'aimerais avoir votre opinion là-dessus puisque vous en avez parlé dans votre exposé en faisant référence au projet de loi C-31.

This bill has been presented before in various forms. We have more experience now and, as a result of that, we think that we have a better piece of legislation, one that covers all the various concerns and aspects, such as matrimonial rights, and questions of women and members off-reserve being reinstated.

Do you feel, after studying Bill S-16 the way you have, that we have covered it as well as possible? You make reference to fine-tuning. Is there any fine-tuning that we should do in that area? If there is, as the sponsor of the bill, I am always prepared to make whatever fine-tuning, or major tuning, that may be required. It is a question of delivering a document to our Aboriginal peoples that would reduce the timelines. We have negotiated agreements, whether land settlement agreements or self-government agreements that have gone on, for example, with the Nisga'a, for over 20 years. For the Tlicho, which was just ratified, it was 15 years. This is the objective of those of us working on S-16. I do not take credit for this. Other people have worked on this. At this time, I just happen to be the sponsor of that bill. Do you have any comment on that, professor?

**Mr. Posluns:** On the timeline issue, it takes so long because all these bodies have to negotiate with DIAND. If that negotiation process becomes redundant because each body was free to write its own constitution, then the limitations on Indian Affairs, because they only have a certain amount of staff or they insist that every negotiation begin all over again because they have new counsel on a team, go out the window.

Stop having negotiations. If it is self-government, write your own constitution, subject to some very broad limitations like consistency with the Charter of Rights, and when you have it ratified, let us know.

If there are 80 nations in Canada, you can have all 80 doing their own thing at the same time, having 80 different community meetings across the country.

The other thing you asked about was membership. Bill C-31 solved many of the problems but left many unsolved. I would love to bring one of my classes here in the fall. I have two or three mature students, in that semi-official sense, but women in their 30s with several children who summarized what Bill C-31 meant in their various families. I would not take it on myself to try to do the satires they performed in my class.

One woman, who is in her early 30s with three children, said that if her children married non-status Aboriginal men, her grandchildren through them would not be members of her community, but her sister's children would carry on because she had been reinstated. None of this makes any sense in terms of family life.

I think there is an important reason why First Nations should be able to rewrite their own membership code. I would hesitate to say you should intervene. Yes, it is unfair, but the question is, who is best to intervene. First of all, those women are quite capable of making their influence felt within their own community.

Ce projet de loi a eu différentes formes. Nous avons plus d'expérience maintenant et je pense que notre projet de loi est meilleur en ce sens qu'il traite de tous les aspects de la question, comme les droits matrimoniaux et la réintégration des femmes et des membres vivant à l'extérieur des réserves.

Pensez-vous, après avoir étudié notre projet de loi, que nous traitons du sujet le mieux possible? Y aurait-il des mises au point à faire dans ce domaine? En tant que parrain du projet de loi, je suis prêt à apporter les petits et grands changements qui peuvent s'imposer. On veut offrir aux peuples autochtones un document qui va réduire les échéances. Nous avons négocié des accords, que ce soit sur des revendications territoriales ou l'autonomie gouvernementale, et cela a pris, par exemple, plus de vingt ans dans le cas des Nisga'a. Pour le peuple tlicho, dont l'entente vient d'être ratifiée, les négociations ont duré quinze ans. C'est l'objectif de ceux qui ont travaillé à la rédaction du projet de loi S-16. Je ne m'en attribue pas le mérite parce que je ne suis pas le seul à avoir travaillé là-dessus. Il se trouve simplement que c'est moi qui parraine le projet de loi. Avez-vous des observations là-dessus, monsieur?

**M. Posluns :** Pour ce qui est des échéances, c'est long parce que tous ces groupes doivent négocier avec le ministère des Affaires indiennes. Si le processus de négociation devient inutile parce que chaque groupe est libre de rédiger sa constitution, le ministère des Affaires indiennes ne peut plus imposer de limites en prétextant qu'il n'a pas assez d'employés ou qu'il tient à recommencer tout le processus parce qu'il a changé d'avocat.

Cessons de négocier. Laissons les Autochtones qui veulent leur autonomie gouvernementale rédiger leur constitution, dans la mesure où certaines grandes règles sont respectées, c'est-à-dire qu'il y a conformité avec la Charte des droits, et, une fois qu'elle est ratifiée, il suffirait de l'annoncer au ministère.

S'il y a 80 nations au Canada, elles pourraient toutes faire la même chose en même temps, se réunir chacune de leur côté.

Vous avez aussi posé une question sur l'appartenance. Le projet de loi C-31 a réglé beaucoup de problèmes, mais en a laissé beaucoup d'autres en suspens. J'aimerais beaucoup amener un de mes groupes ici à l'autome. J'ai deux ou trois étudiants adultes, des femmes dans la trentaine avec des enfants qui ont bien résumé les répercussions du projet de loi C-31 sur leur famille. Je n'oserais pas exprimer à leur place le ridicule de la situation.

L'une d'elles, qui est dans la jeune trentaine et a trois enfants, a indiqué que, si ses filles épousaient des Autochtones non inscrits, ses petits-enfants ne seraient plus membres de la communauté, mais les enfants de sa sœur le resteraient parce qu'on lui a redonné son statut. Cela n'a pas de sens pour la vie de famille.

Je crois qu'il est important que les Premières nations puissent refaire leur code d'appartenance. J'aurais des réticences à vous conseiller d'intervenir. Oui, c'est injuste, mais il faut se demander qui est le mieux placé pour le faire. D'abord, ces femmes sont bien capables d'exercer de l'influence auprès de leur communauté.

Historically, restrictive membership rules, where the membership numbers become smaller and smaller, have always been designed by federal governments. Since 1876, the membership rules have aimed to diminish the numbers.

I do not think any indigenous people ever designed a membership code that would be restrictive and tend to diminish their numbers and weaken their stature, whereas federal governments that have colonial systems have usually written membership codes that tend to diminish numbers and weaken status of nations that they want to control. For that reason alone, I urge you to give the power to define membership to each First Nation. If they are so wrong-headed that they are inconsistent with the Charter, they can go to court, but given the history of the government and Parliament of Canada, I think the nicest thing you can do is not try to solve the problem beyond what you have done in Bill S-16.

**Senator Peterson:** One of the issues speaks to the conflict of laws, federal, provincial, First Nation, maybe even municipal, moving forward. What are your thoughts on how this would be rationalized?

**Mr. Posluns:** I hesitate to call it a conflict of laws. They would be different laws. If you are to honour the different cultures in different parts of the country, then there is absolutely no reason why you would expect that they would have the same education program, for instance, as any province would set out. In the two provinces where I seem to be living lately, the provincial governments have tended to take curriculum, for instance, away from the school boards and centralize it. That is not something I want to comment on today. However, why should the several different nations in Ontario suddenly have to conform to this curriculum laid down in Queen's Park. I could apply the same question to New Brunswick.

First Nations have a right to write their own education curriculum as was recommended back in 1971 by the Watson committee. I do not see it as a conflict with the province because it is a separate jurisdiction from the province. I do not see any reason why they need to conform to the province.

One of the big causes of dropout rates is the cultural irrelevance of cultural courses in provincial schools. That is the factor most often cited by those who know more about it than I do. Why would you saddle people with that requirement? You must have a culturally relevant program.

**Senator Peterson:** I understand all that. I am talking about the provincial group. Are they prepared to relinquish that jurisdiction?

**Mr. Posluns:** The provinces have made a periodic effort. In Ontario, they occasionally say, "We will allow you to have one or two members on the school board," but that has not resulted in a strong representation of aboriginal culture and history in social studies programs, for instance. There is a large body of writing by Aboriginal people that has not been put on the curriculum of high schools. Why would you try to persuade Ontario to suddenly include these, or any other province?

Les règles d'appartenance contraignantes, qui ont fait réduire les effectifs, ont toujours été établies par les gouvernements fédéraux. Depuis 1876, les règles d'appartenance ont entraîné la diminution des populations.

Je pense qu'aucun peuple autochtone aurait conçu un code contraignant ayant tendance à réduire leur nombre et à affaiblir leur influence, alors que les gouvernements fédéraux des régimes coloniaux l'ont fait. Seulement pour cette raison, je vous demande instamment d'accorder à chaque Première nation le pouvoir de définir son appartenance. Si les Autochtones sont assez maladroits pour ne pas se conformer à la Charte, ils iront devant les tribunaux mais, compte tenu des antécédents du gouvernement et du Parlement du Canada, je pense qu'il vaut mieux ne pas aller au-delà de ce qui est prévu dans le projet de loi S-16.

**Le sénateur Peterson :** Il a été question des conflits qu'il pourrait y avoir entre les lois fédérales, provinciales, autochtones et peut-être même municipales. Comment pensez-vous qu'on peut régler cela?

**M. Posluns :** J'hésite à parler de conflit entre les lois. Ce serait des lois différentes. Pour respecter différentes cultures dans différentes régions, on ne peut absolument pas s'attendre à ce que le programme d'enseignement soit le même partout, par exemple, comme c'est le cas dans les provinces. Dans les deux provinces que je fréquente le plus dernièrement, les gouvernements ont tendance à enlever aux conseils scolaires le droit de regard sur les programmes pour les centraliser. Je ne veux pas m'étendre là-dessus aujourd'hui. Cependant, pourquoi plusieurs nations différentes de l'Ontario devraient tout à coup se conformer à ce programme décidé par Queen's Park. Je pourrais poser la même question dans le cas du Nouveau-Brunswick.

Les Premières nations ont le droit d'établir leurs propres programmes d'enseignement, comme le recommandait le Comité Watson en 1971. Je ne crois pas que cela entre en conflit avec la province, parce que c'est une compétence distincte. Je ne vois pas pourquoi elles devraient suivre le programme de la province.

Le manque de pertinence des cours sur le plan culturel est une des principales causes de décrochage scolaire. C'est la raison la plus souvent invoquée par ceux qui en connaissent beaucoup plus que moi là-dessus. Pourquoi imposer cette exigence aux gens? Il faut que le programme soit significatif sur le plan culturel.

**Le sénateur Peterson :** Je comprends, mais est-ce que la province est prête à abandonner ces pouvoirs?

**M. Posluns :** Les provinces ont fait des efforts de façon périodique. En Ontario, on a intégré un ou deux membres au sein du conseil scolaire, sans que cela n'augmente le contenu autochtone dans les cours d'histoire et autres. Il y a beaucoup d'écrits autochtones qui ne font pas partie des programmes scolaires. Pourquoi essayer de persuader l'Ontario, ou toute autre province, d'en tenir compte?



**The Chairman:** Professor Posluns, it is obvious from your CV and your paper that you have been around a long time. You have been in all parts of the country. As such, you would have seen a certain amount of progress that has occurred over the course of the past 20 or 30 years.

In the North, many of us became involved in politics in the 1970s. Since that time, Aboriginal people have become very involved in all aspects of government in northern society. Recently, the Tlicho reached their own land claim agreement with the government. This is important progress.

In your opinion, why has it been possible for Aboriginal people to make the progress they have made? Has it been as a result of education; or is it because of the enlightenment of the people of our country?

When I went to law school in the 1970s, the *Nisga'a* case was a landmark case. It recognized that Aboriginal rights did exist in this country and that they had not been extinguished. There have been a large number of such cases since 1982 when Aboriginal rights were recognized in the Constitution. I feel there has been a great deal of development and progress.

I believe there is an emergence of Aboriginal identity in all aspects of society. In a sense, they are emerging and getting on their feet.

Could you comment on what has led us to this point in our country where First Nations are asserting themselves and wanting self-government? In part, the federal government has been trying to respond in working out the mechanisms for them to do just that.

A few weeks ago, the federal government signed a political accord with the Assembly of First Nations. That accord committed the parties to establish a joint steering committee that would consider new policy approaches for the recognition and implementation of First Nation governments, including mechanisms for managing and coordinating renewed and ongoing intergovernmental relations and assessment for a potential First Nations government recognition act.

It seems even in our national politics there is this recognition and movement that between representatives of our First Nations and our government to deal with the whole issue of self-government.

Would you comment on that, please?

**Mr. Posluns:** Is part of your question, Mr. Chairman, how I account for the progress that has been made?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Posluns:** That is a wonderful question that deserves a book to answer, something that I will not try to write at this time.

**Le président :** Professeur Posluns, il est évident, d'après vos antécédents et vos écrits, que vous êtes dans le domaine depuis longtemps. Vous avez visité toutes les régions du pays. Vous avez quand même dû constater des progrès depuis 20 ou 30 ans.

Dans le Nord, depuis les années 1970, c'est-à-dire depuis que la plupart d'entre nous sommes en politique, les Autochtones participent de plus en plus activement aux prises de décisions qui les concernent. Plus récemment, le peuple tlicho a conclu sa propre entente avec le gouvernement. Ce sont-là des améliorations importantes.

À votre avis, pourquoi les Autochtones ont-ils réussi à faire progresser les choses de cette façon? Est-ce le résultat de l'éducation, ou est-ce parce que la population de notre pays comprend mieux la situation?

Lorsque j'ai étudié à l'école de droit dans les années 1970, la décision rendue dans l'affaire *Nisga'a* marquait un tournant. Elle reconnaissait que les droits des Autochtones existaient dans ce pays et qu'ils n'avaient pas été abolis. Il y a eu de nombreux cas semblables depuis 1982, lorsque les droits des Autochtones ont été reconnus dans la Constitution. Je crois que beaucoup de progrès ont été réalisés.

À mon avis, il y a une émergence de l'identité autochtone dans toutes les sphères de la société. Dans un sens, les Autochtones sont en train de se prendre en main.

Pourriez-vous nous dire ce qui nous a amenés au point où, aujourd'hui, les Premières nations s'affirment et revendiquent l'autonomie gouvernementale? Le gouvernement fédéral a tenté de réagir en mettant en place les mécanismes qui allaient leur permettre de faire exactement cela.

Il y a quelques semaines, le gouvernement fédéral a signé un accord politique avec l'Assemblée des Premières nations. Les parties se sont engagées à créer un comité directeur mixte afin d'examiner de nouvelles approches pour la reconnaissance et la mise sur pied des gouvernements des Premières nations, y compris les mécanismes nécessaires pour gérer et coordonner les relations intergouvernementales renouvelées et continues et effectuer une évaluation en vue d'une loi éventuelle sur la reconnaissance des gouvernements des Premières nations.

Même dans nos politiques nationales, il semble y avoir cette reconnaissance et ce mouvement parmi les représentants des Premières nations et notre gouvernement afin d'examiner toute la question de l'autonomie gouvernementale.

Pourriez-vous faire des commentaires à ce sujet, je vous prie?

**M. Posluns :** Monsieur le président, me demandez-vous à quoi j'attribue les progrès réalisés?

**Le président :** Oui.

**M. Posluns :** C'est une excellente question, dont la réponse pourrait faire tout un livre, ce que je ne vais pas tenter de rédiger à l'heure actuelle.

It is interesting, Mr. Chairman, that you were going to law school in the 1970s. Between 1927 and 1952, it was a criminal offence in this country to raise funds for the purpose of pressing land claims.

If we are to account for the progress, then we must step back to 1927, which is clearly the low point in the history of Parliament's conduct vis-à-vis First Nations. That was when there was the last of a long series of legal disabilities imposed by Parliament, beginning with a prohibition against the potlatch, which was actually passed twice. That is because a judge in B.C. who was known as a hanging judge struck it down.

Therefore, getting rid of the prohibitions which made it an offence to deal with these wide variety of things that are normal to various First Nations was a first step. After that, people were allowed to grow up in an atmosphere in which there was not an aggressive and hostile attitude by Parliament and the Government of Canada to members of our First Nations.

When we consider what other groups of people have undergone to recover from similar traumatic attacks, we see that the period of silence that follows is quite normal. In the history of other cultures, it is normal to find that after a horrendous attack, an onslaught, there is a period of silence. Later generations will say, "Why were you silent for that decade?" While it may be a normal question for children to ask their grandparents, there is a very real answer to it.

I hope this accord goes well. At the same time, I noticed in the paper that someone was quoted as saying that it is the first joint committee of cabinet and the AFN. The AFN is the successor of the National Indian Brotherhood. In 1975, a joint committee of the National Indian Brotherhood and cabinet was struck. Their task was to rewrite the Indian Act. However, that relationship was dissolved by Starblanket in 1976 or 1977 because it made so little progress. In Starblanket's opinion, there was not much show of good faith on the part of the ministers who needed to contribute their hearts to the issue.

Without second-guessing anyone's judgment, as a historian I would say, first, that this occasion is not the first people would like to think it is. Second, I hope it goes much better. Third, given the interpretation of the president of the NIB of that day, it will require that ministers and their officials do their work.

**The Chairman:** I asked the question because I noticed that you were also involved with training Aboriginal people to deal with the court system. I notice in your CV that you assisted in the design and management of a year-long program to train Aboriginal people for positions in native court work and native liaison. I have also been involved in that area in the North. I helped communities to set up their own justice systems.

Je trouve intéressant, monsieur le président, que vous étiez à l'école de droit dans les années 1970. Entre 1927 et 1952, c'était une infraction criminelle au Canada de recueillir de l'argent pour faire valoir des revendications territoriales.

Si nous voulons dresser le bilan de ce qui a contribué aux progrès, nous devons remonter à 1927, qui est certainement l'année où la conduite du Parlement face aux Premières nations a atteint son plus bas niveau. C'est cette année-là qu'il y a eu la dernière d'une longue série d'incapacités légales imposées par le Parlement, qui ont commencé avec l'interdiction du potlatch. En fait, cette interdiction a été adoptée deux fois puisqu'un juge de la Colombie-Britannique, qui envoyait tout le monde à la potence, l'avait supprimée.

Par conséquent, on a fait un premier pas en retirant les interdictions qui criminalisaient toutes ces choses qui étaient normales pour diverses Premières nations. Par la suite, les gens ont pu grandir dans une atmosphère où il n'y avait pas autant d'agressivité et d'hostilité de la part du Parlement et du gouvernement du Canada envers les membres de nos Premières nations.

Lorsqu'on regarde ce que d'autres groupes de personnes ont vécu pour se remettre de traumatismes semblables, on constate que la période de silence qui suit est bien normale. Dans l'histoire d'autres cultures, on constate qu'une attaque horrible est normalement suivie d'une période de silence. Les générations ultérieures diront : « Pourquoi avez-vous gardé le silence pendant toute cette décennie? » C'est une question normale que des enfants peuvent poser à leurs grands-parents, mais il y a une vraie réponse à cela.

Je crois que cet accord fonctionne bien. Par ailleurs, j'ai lu dans le journal que quelqu'un aurait dit que c'était le premier comité conjoint du Cabinet et de l'APN. Or, l'APN est le successeur de la Fraternité nationale des Indiens. En 1975, un comité conjoint de cette organisation et du Cabinet a été mis sur pied. Sa tâche consistait à remanier la Loi sur les Indiens. Toutefois, Starblanket a mis fin à cette relation en 1976 ou 1977, parce que trop peu de progrès était accompli. Selon lui, il n'y avait pas suffisamment de bonne volonté de la part des ministres, qui devaient y mettre tout leur cœur.

Sans vouloir critiquer le jugement de quiconque, en tant qu'historien, je dirais d'abord que cette occasion n'est pas la première comme les gens aimeraient le croire. Deuxièmement, j'espère que les choses iront beaucoup mieux. Troisièmement, compte tenu de l'interprétation du président de la Fraternité nationale des Indiens de l'époque, il faudra que les ministres et leurs fonctionnaires fassent leur travail.

**Le président :** J'ai posé la question, parce que j'ai remarqué que vous vous occupiez également de la formation des Autochtones dans le domaine judiciaire. Je remarque dans votre CV que vous avez participé à la conception et à la gestion d'un programme d'un an visant à préparer des Autochtones à occuper des postes au sein des tribunaux autochtones et dans le domaine de la liaison. J'ai aussi travaillé dans cette région du Nord. J'ai aidé des communautés à mettre sur pied leur propre système de justice.

Is it just a matter of education? You were involved with people like George Manuel in the early days when he would have been but a voice in the wilderness in the 1960s and 1970s. We have progressed to the point where all sorts of things are occurring throughout our country in the area of economic development and business. Native people are very much involved in resource development, business and other fronts as well. Generally, through education, there does seem to be an emergence of Aboriginal people.

Is it just a question of education, or is it that Canadian society is changing and becoming more open and receptive to Aboriginal people? What factors have made possible the positive changes that are occurring today?

**Mr. Posluns:** Education is a big part of the changes. The founder of the Aboriginal justice training program to which you referred, Mr. Chairman, is my friend Cliff Summers, who is in attendance today.

The Employment and Immigration Commission was the initial funder of this program. Later, an intermediary funded a year-long program. We took 15 unemployed urban Aboriginal people into the program at a time.

The first term of the three-term program was a remedial reading program that focused on the kind of reading and writing you need to write reports to prison commissioners, parole boards and trial courts. You should tell the students that they will be learning a whole new language, because "official English" is not anyone's mother tongue.

Most of the other programs we saw in the Toronto Aboriginal community did not allow for an entire term of upgrading. They want to produce large numbers but do not take the appropriate time, which is another failing. We used to devote a lot of time not only to upgrading English reading but also to asking those who had their own language how they would say it in their language. That is a cultivation of two things, which I do not think can be done in a quick course.

After three years of getting 100 per cent employment for all our students, except those who went on to university, the fourth year we were unable to persuade new people on the other side of the table that devoting a term to improving basic skills was a good investment. You ask whether it is only education. My response is, "What do you mean by 'only education'?"

**Senator St. Germain:** One of our big challenges is that people do not fully comprehend that section 91(24) of the Constitution Act, 1867, gives Parliament exclusive jurisdiction to pass legislation affecting Indians and land reserved for Indians.

Est-ce seulement une question d'éducation? Vous avez connu des gens comme George Manuel à ses débuts, lorsqu'il prêchait dans le désert dans les années 1960 et 1970. Nous avons fait de tels progrès que toutes sortes de choses se produisent partout au pays dans le domaine du développement économique et des affaires. Les Autochtones sont très actifs dans le développement des ressources, dans les affaires et sur d'autres fronts également. En général, on semble assister à une véritable émergence des Autochtones, grâce à l'éducation.

Est-ce seulement une question d'éducation, ou est-ce que la société canadienne est en train de changer et devient plus ouverte et réceptive aux Autochtones? Quels facteurs ont rendu possibles les changements positifs que nous observons aujourd'hui?

**M. Posluns :** L'éducation contribue énormément aux changements. Le fondateur du programme de formation en justice autochtone dont vous avez parlé, monsieur le président, est mon ami Cliff Summers, qui est ici aujourd'hui.

La Commission de l'emploi et de l'immigration a été la première à financer ce programme. Par la suite, un intermédiaire a financé un programme d'un an. Quinze Autochtones sans emploi, vivant en milieu urbain, ont été admis au programme à la fois.

Le programme comportait trois sessions, dont la première était un programme de rééducation en lecture qui mettait l'accent sur le type de lecture et d'écriture qu'il faut connaître pour rédiger des rapports à l'intention des commissaires de prison, des commissions des libérations conditionnelles et des tribunaux de première instance. Il fallait dire aux étudiants qu'ils allaient apprendre une toute nouvelle langue, parce que « l'anglais officiel » n'est pas la langue maternelle de tout le monde.

La plupart des autres programmes que nous avons observés dans la communauté autochtone de Toronto ne permettaient pas de consacrer une session complète au rattrapage. On veut produire beaucoup de diplômés, mais on ne prend pas le temps qu'il faut, ce qui est une autre lacune. Nous passions beaucoup de temps non seulement à parfaire la lecture en anglais, mais aussi à demander aux élèves comment ils s'exprimeraient dans leur propre langue. Il s'agit donc d'apprendre deux choses, ce qui, à mon avis, est impossible dans un cours accéléré.

Après une période de trois ans durant laquelle tous nos élèves obtenaient un emploi, sauf ceux qui s'inscrivaient à l'université, à la quatrième année, nous n'avons pas réussi à persuader les nouvelles personnes de l'autre côté de la table que c'était un bon investissement que de consacrer une session à l'amélioration des aptitudes de base. Vous demandez si ce n'est qu'une question d'éducation. Je vous réponds : « Que voulez-vous dire par seulement une question d'éducation? »

**Le sénateur St. Germain :** Un de nos grands problèmes, c'est que les gens ne comprennent pas vraiment que le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 donne au Parlement le pouvoir exclusif d'adopter des lois qui touchent les Indiens et les terres qui leur sont réservées.



Natives take harmonization into consideration when dealing with provinces and other jurisdictions. However, Chief Justice Dickson spoke of these "pre-existing legal rights" in his decision. We have failed to inform the population that Aboriginal peoples have pre-existing rights.

The Assembly of First Nations is fully in favour of this bill. However, we have not been able to convince the AFN to appear before this committee to speak to this bill. I worry about partisanship entering into a human rights issue, which should not be partisan in any way.

Do you believe that my observation is correct and that people do not understand these pre-existing rights, which were entrenched in section 91(24) of the Constitution Act, 1867, and reaffirmed in 1982 in section 35?

**Mr. Posluns:** Among educated people there is generally not a sound understanding of these rights. I believe that this is one of the strongest arguments for self-government. I am not sure how we can inform people. In the native studies program that I teach, one-half of the students are non-Aboriginal. Educating people about these matters is important, but convincing them is beyond what we can do.

As you said, these are human rights issues, and no one needs to have permission to have human rights. We keep backsliding on this issue. When we speak of women's rights, we mean that women have a right to do these things without permission. The terms "legal disability" and "civil disability" were references to Catholics and Jews who did not have the right to vote in 18th century England. When we get rid of a disability, because a disability is the opposite of a human right, it means we stop having to justify a right.

Those who want to learn ought to have every opportunity to do so, but you ought not say that we will make rights conditional on the approval of the majority in both Houses of Parliament or the approval of the majority of those who listen to a radio show. That is exactly what human rights are not.

Yes, there needs to be education but it is not dependent on that alone.

**Senator St. Germain:** Thank you very much, Professor Posluns. I do not believe there are any further questions. As sponsor of this bill, I appreciate the time you have taken to appear before us as well as your level of understanding of the bill, which is very important to the debate on the issue.

Our Aboriginal peoples are 20 years behind in education. We hear so many people saying what they will do about it, but no one does anything but procrastinate. This is reinforced by DIAND. Until we either eliminate DIAND or follow the recommendation you made this morning, I do not think we will make progress. There are some excellent people in DIAND, but the paternalistic attitude of the institution as a whole undermines the ability of Aboriginal peoples to find their rightful place in our society.

Les Autochtones tiennent compte de l'harmonisation lorsqu'ils traitent avec les provinces et les autres gouvernements. Toutefois, le juge en chef Dickson a parlé des « droits légaux préexistants » dans sa décision. Nous avons omis d'informer la population que les peuples autochtones ont des droits préexistants.

L'Assemblée des Premières nations appuie pleinement ce projet de loi. Toutefois, nous n'avons pas réussi à la convaincre de comparaître devant le comité pour en parler. Je m'inquiète qu'il y ait de la partisanerie lorsque nous abordons une question qui touche aux droits de la personne, ce qui ne devrait exister en aucun cas.

Croyez-vous que mes observations sont justes et que les gens ne comprennent pas ces droits préexistants, qui ont été enchâssés dans le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et réaffirmés en 1982 dans l'article 35?

**M. Posluns :** Parmi les gens instruits, on ne comprend pas très bien ces droits, en général. Je crois que c'est l'un des arguments de poids dans la défense de l'autonomie gouvernementale. Je ne sais pas comment nous pouvons informer les gens. Dans le cadre du programme d'études autochtones où j'enseigne, la moitié des élèves ne sont pas des Autochtones. C'est important d'enseigner ces choses, mais les convaincre est au-delà de nos capacités.

Comme vous l'avez dit, ces questions touchent aux droits de la personne, et personne n'a besoin de permission pour avoir ces droits. Nous reculons toujours sur cette question. Lorsque nous parlons des femmes, nous disons que les femmes ont le droit de faire ces choses sans permission. Les termes « incapacité légale » et « incapacité civile » étaient appliqués aux catholiques et aux juifs qui n'avaient pas le droit de voter dans l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle. Lorsque nous annulons une incapacité, qui est l'opposé d'un droit de la personne, cela suppose que nous n'avons plus à justifier un droit.

Ceux qui veulent apprendre doivent avoir toutes les chances de le faire, mais les droits ne peuvent être conditionnels à l'approbation de la majorité des deux Chambres du Parlement ou à l'approbation de la majorité des personnes qui écoutent une émission de radio. Ce serait tout à fait contraire aux droits de la personne.

Oui, il faut une éducation, mais ce n'est pas tout.

**Le sénateur St. Germain :** Merci beaucoup, professeur Posluns. Je ne crois pas qu'il y ait d'autres questions. À titre de promoteur de ce projet de loi, je suis heureux que vous ayez pris le temps de comparaître devant nous et que vous compreniez si bien le projet de loi, ce qui est très important pour notre débat.

Nos peuples autochtones ont un retard de 20 ans en éducation. Tellement de gens disent qu'ils vont s'attaquer au problème, mais ils ne font que reporter les choses au lendemain. La situation est aggravée par AINC. Je ne crois pas que nous ferons des progrès à moins d'éliminer AINC ou de suivre votre recommandation de ce matin. On trouve d'excellentes personnes à AINC, mais l'attitude paternaliste de l'institution dans son ensemble empêche les peuples autochtones de trouver leur place dans la société.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Posluns. We are honoured to have Mr. Dwight Dorey and Mr. Patrick Brazeau from the Congress of Aboriginal Peoples. Welcome.

Bill S-16 is not a government bill; it is sponsored by Senator St. Germain.

Committee members have heard interesting testimony from witnesses. I do not know what the future of the bill is and how it will fare in the Senate and in the other place. However, I do not doubt that at some time in the future a bill will be tabled that deals with self-government for Aboriginals in Canada. We could deem Bill S-16 a prelude to that and good education for all. Mr. Dorey, please proceed.

**Mr. Dwight A. Dorey, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples:** It is a pleasure for us to present on Bill S-16 today. As you indicated, the bill is important in many ways and causes concern for some people.

The Congress of Aboriginal Peoples has been in business for 34 years advocating on behalf of and addressing the issues for non-status, Métis off-reserve and status Indians, in particular since Bill C-31 came into effect in 1985.

On the substantive issues of this bill, my National Vice-Chief, Patrick Brazeau, who has been carrying that file, will speak to the specific issues and interventions of the CAP in respect of the bill.

**Mr. Patrick Brazeau, National Vice-Chief, Congress of Aboriginal Peoples:** Good morning. Mr. Chairman, members of the standing committee, thank you for the opportunity to appear before you today to offer some comments on Bill S-16, to provide for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

The Congress of Aboriginal Peoples, formerly the Native Council of Canada, is one of five federally recognized national Aboriginal organizations. We advocate and represent non-status Indians, Métis and status Indians who live off-reserve in urban, rural and remote areas throughout Canada, and we have been doing so since 1971.

CAP fully participated in the First Nations Governance Initiative from 2001 until 2003. At that time, we held approximately 160 consultations attended by more than 3,000 Aboriginal people. This initiative was launched by the federal government following the 1999 Supreme Court of Canada's decision in *Corbiere*, which confirmed the off-reserve right to vote in band elections. These consultations gave us a first-hand look at the then aspirations of off-reserve Aboriginals and gave them the opportunity to provide their views and recommendations to the federal government.

The quest for self-government is not new. Aboriginals must achieve this quest so that they can succeed, reconcile Aboriginal/government relationships and fully contribute to Canadian

**Le président :** Merci beaucoup, professeur Posluns. Nous avons l'honneur de recevoir M. Dwight Dorey et M. Patrick Brazeau, du Congrès des peuples autochtones. Bienvenue.

Le projet de loi S-16 n'émane pas du gouvernement; il est parrainé par le sénateur St. Germain.

Les membres du comité ont entendu des témoignages intéressants. Je ne sais pas ce que deviendra le projet de loi et quel sort lui réserveront le Sénat et l'autre endroit. Toutefois, je suis convaincu que tôt ou tard, un projet de loi sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones au Canada sera déposé. Nous pourrions penser que le projet de loi S-16 en est le prélude et permet de sensibiliser tout le monde. Monsieur Dorey, nous vous écoutons.

**M. Dwight A. Dorey, chef national, Congrès des peuples autochtones :** C'est un plaisir pour nous de vous parler aujourd'hui du projet de loi S-16. Comme vous l'avez mentionné, le projet de loi est important à bien des égards et suscite des préoccupations pour certaines personnes.

Depuis 34 ans, le Congrès des peuples autochtones se porte à la défense des Indiens non inscrits, des Métis hors réserve et des Indiens inscrits, en particulier depuis que le projet de loi C-31 est entré en vigueur en 1985.

Le chef adjoint national du CPA, Patrick Brazeau, s'occupe de ce dossier et vous parlera des questions qui intéressent tout particulièrement le CPA et des interventions qu'il a faites concernant le projet de loi.

**M. Patrick Brazeau, chef adjoint national, Congrès des peuples autochtones :** Bonjour. Monsieur le président, membres du comité permanent, je vous remercie de nous donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui pour vous parler du projet de loi S-16, qui prévoit la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

Le Congrès des peuples autochtones, qui s'appelait autrefois Conseil national des Autochtones du Canada, fait partie des cinq organisations autochtones nationales reconnues par le gouvernement fédéral. Depuis 1971, nous représentons les Indiens non inscrits, les Métis et les Indiens inscrits qui vivent hors réserve, dans des régions urbaines, rurales et éloignées, partout au Canada.

Le CPA a participé pleinement à l'initiative de gouvernance des Premières nations de 2001 à 2003. Durant cette période, nous avons tenu environ 160 consultations, auxquelles ont assisté plus de 3 000 Autochtones. Cette initiative a été lancée par le gouvernement fédéral à la suite de l'arrêt *Corbiere* rendu par la Cour suprême du Canada en 1999, qui a confirmé le droit des membres hors réserve de voter lors des élections de bande. Ces consultations nous ont donné l'occasion de connaître les aspirations d'alors des Autochtones hors réserve et ont permis à ces derniers de présenter leur point de vue et leurs recommandations au gouvernement fédéral.

La quête d'autonomie gouvernementale n'est pas nouvelle. Les Autochtones doivent atteindre ce but pour pouvoir réussir, réconcilier leurs relations avec les gouvernements et contribuer

society. However, it is a quest that has often failed despite numerous attempts at changing federal policies and amending the Indian Act.

I would like to take this opportunity to clarify a potential point of contention between the notions of Indian Act bands versus First Nations. The recent position of the federal government has been to substitute the words "Indian Act bands" with "First Nations." Although the terminology may sound more culturally appropriate, it does open the door for debate when talking about self-government. Neither the Constitution of Canada nor the Indian Act defines the term "First Nation." The Constitution defines the Aboriginal peoples of Canada as including Indian, Inuit and Metis. Furthermore, section 91(24) of the Constitution states that the federal government has primary jurisdiction over Indians and lands reserved for Indians. The Royal Commission on Aboriginal Peoples noted that there were over 600 Indian Act bands across the country and 60-80 First Nations.

A recent report by the UN Special Rapporteur of the Commission on Human Rights states:

Because the right of self-government cannot reasonably be exercised by small, separate communities, RCAP recommends that it should be exercised by groups of a certain size — groups with a claim to the term "Nation" that will have to reconstruct themselves as nations.

In other words, both RCAP and the Special Rapporteur discouraged the idea that Indian Act bands should be the modern manifestation of governance. CAP supports these views. We support the notion that self-government must be vested with the true historical First Nations as opposed to individual Indian Act bands, otherwise, ongoing exclusion and discrimination will prevail.

Bill S-16 is a draft piece of legislation that could support greater division among non-status and off-reserve members because this legislation would affect members living on reserve. For example, Bill S-16 would provide Indian Act bands with the authority to create their own Constitution, including the determination of its membership.

Although this seems adequate at first glance and is a core issue of jurisdiction, the bill does not provide insurance that decisions on membership would be inclusive, fair and non-discriminatory. The bill states that membership would include those who are currently on a membership list, either from a band or from the list maintained by the Department of Indian Affairs and Northern Development. The Indian Act and INAC policies have created different labels for Aboriginal people.

pleinement à la société canadienne. Toutefois, cette quête a échoué à maintes reprises malgré qu'on ait tenté plusieurs fois de changer les politiques fédérales et de modifier la Loi sur les Indiens.

J'aimerais profiter de l'occasion pour clarifier une question qui pourrait être litigieuse; il s'agit de la notion de bandes assujetties à la Loi sur les Indiens et celle de Premières nations. La récente position du gouvernement fédéral a été de substituer l'expression « bandes assujetties à la Loi sur les Indiens » par « Premières nations ». Bien que la terminologie puisse paraître culturellement plus appropriée, elle ouvre la porte à la controverse lorsqu'on parle d'autonomie gouvernementale. Ni la Constitution du Canada ni la Loi sur les Indiens ne définit l'expression « Première nation ». Dans la Constitution, les peuples autochtones du Canada incluent les Indiens, les Inuits et les Métis. De plus, le paragraphe 91(24) de la Constitution précise que le gouvernement fédéral a la principale compétence sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. La Commission royale sur les peuples autochtones a noté qu'il existait plus de 600 bandes assujetties à la Loi sur les Indiens au pays et entre 60 et 80 Premières nations.

Dans un récent rapport, le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU écrit ceci :

De petites communautés séparées les unes des autres ne peuvent pas raisonnablement exercer leur droit à l'autonomie; aussi la Commission royale recommande-t-elle que l'exercice en soit remis à des groupes d'une certaine taille — groupes pouvant revendiquer l'appellation de « nation » et qui devront se restructurer en tant que nations.

Autrement dit, la CRPA et le Rapporteur spécial ont rejeté l'idée voulant que les bandes assujetties à la Loi sur les Indiens soient la manifestation moderne de la gouvernance. Le CPA est du même avis. Nous croyons que l'autonomie gouvernementale doit être impartie aux véritables Premières nations historiques plutôt qu'aux bandes individuelles, sans quoi l'exclusion et la discrimination continueront de prévaloir.

Le projet de loi S-16 est une mesure législative qui pourrait engendrer une plus grande division parmi les Indiens non inscrits et les membres hors réserve, puisqu'il touche les membres qui vivent dans les réserves. Par exemple, le projet de loi S-16 donnerait aux bandes assujetties à la Loi sur les Indiens le pouvoir de créer leur propre constitution, et de déterminer ainsi qui seront leurs membres.

Bien que cela semble acceptable à première vue et qu'il s'agisse d'une importante question en matière de compétence, le projet de loi ne garantit pas que les décisions concernant les membres seront inclusives, justes et non discriminatoires. Le projet de loi dit que les membres comprendraient les personnes qui sont actuellement inscrites sur une liste de membres, que ce soit la liste d'une bande ou la liste conservée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La Loi sur les Indiens et les



Decisions based on current band and INAC status has proven to be a discretionary and discriminatory process. This is why we have over 400,000 non-status Indians in this country.

The Supreme Court of Canada recognized that non-status Indians have been affected "by Canada's legacy of stereotyping and prejudice." The court recognized that non-status Indians face a unique set of circumstances resulting from their exclusion from the Indian Act: vulnerability to cultural assimilation; compromised ability to protect their relationship with traditional homelands; lack of access to culturally specific health, education and social service programs; and a chronic pattern of being ignored by both federal and provincial governments.

These unique circumstances faced by non-status and off-reserve Aboriginals were also recognized in RCAP. In terms of participation in the band's governance structure, nothing in the proposed act would ensure that off-reserve members could run for office or effectively participate, as was required in the *Corbiere* decision. At the very least, there is no provision that makes a clear distinction that interests of off-reserve members will be balanced. One cannot talk about amendments to the Indian Act without discussing Bill C-31.

There is a great myth in Canada that there are different classes of status Indians: true status Indians and Bill C-31 Indians. The fact is that every status Indian in Canada is a Bill C-31 Indian, as is every person has been or will be affected by it. Since Bill C-31 was enacted, over 100,000 people regained status. However, the negative effects have been and will be much greater.

As mentioned earlier, off-reserve Aboriginal people, by and large, are treated differently because of their status and/or place of residence. Our people do not have the same access to programs, services and opportunities as their brothers and sisters living on reserve. This bill envisages limited consideration for the largest portion of the Aboriginal population in Canada. If this proposed bill were passed in its current form, most off-reserve Aboriginal people would not benefit from a process that could lead to self-government. Rather, it would be a process of self-government for a small portion of the Aboriginal population, giving little chance at reconciliation between Aboriginal people, families and communities. It would go against the recommendations of the UN Special Rapporteur of the Commission on Human Rights. It would be contrary to RCAP recommendations but, more importantly, it would be contrary to the aspirations of the off-reserve Aboriginal population to be involved in the grander scheme of self-government for the true historical First Nations of Canada, where there would be full, effective and equal participation.

politiques d'AINC ont créé des étiquettes différentes pour les peuples autochtones. Les décisions fondées sur le statut actuel des bandes et d'AINC ont été prises dans le cadre d'un processus discrétionnaire et discriminatoire. C'est pour cette raison que l'on compte plus de 400 000 Indiens non inscrits au pays.

La Cour suprême du Canada a reconnu que les Indiens non inscrits subissent les effets « de l'héritage de stéréotypes et préjugés » du Canada. La Cour a reconnu que les Indiens non inscrits font face à un ensemble unique de circonstances résultant de leur exclusion de la Loi sur les Indiens : la vulnérabilité à l'assimilation culturelle; l'affaiblissement de leur capacité de protéger leurs liens avec leurs territoires traditionnels; le manque d'accès à des programmes en matière de services sociaux, de soins de santé et d'éducation adaptés à leur culture; l'habitude des gouvernements fédéral et provinciaux de ne pas les prendre en compte.

Ces circonstances uniques auxquelles font face les Indiens non inscrits et les Autochtones hors réserve ont aussi été reconnues par la CRPA. Pour ce qui est de la participation à la structure de gouvernance de la bande, rien dans le projet de loi ne garantit que les membres hors réserve pourraient poser leur candidature ou participer effectivement à cette structure, comme le demandait l'arrêt *Corbiere*. On aurait pu au moins prévoir une disposition qui établirait clairement que les intérêts des membres hors réserve seraient pris en compte. On ne peut parler de modifications à la Loi sur les Indiens sans débattre du projet de loi C-31.

Au Canada, un grand mythe veut qu'il y ait différentes catégories d'Indiens inscrits : les véritables Indiens inscrits et les Indiens visés par le projet de loi C-31. La réalité est que chaque Indien inscrit au Canada est un Indien visé par le projet de loi C-31, parce que chaque personne a été ou sera touchée par cette mesure législative. Depuis que le projet de loi C-31 est entré en vigueur, plus de 100 000 personnes ont retrouvé ce statut. Toutefois, les effets négatifs ont été et seront encore plus grands.

Comme je l'ai déjà dit, les Autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves sont, en général, traités différemment en raison de leur statut et de leur lieu de résidence. Nos gens n'ont pas le même accès aux programmes, aux services et aux possibilités que leurs frères et sœurs vivant dans les réserves. Ce projet de loi envisage une considération limitée pour la majeure partie de la population autochtone au Canada. Si ce projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, la plupart des peuples autochtones vivant à l'extérieur des réserves ne profiteraient pas d'un processus qui pourrait mener à l'autonomie gouvernementale. Ce serait plutôt un processus d'autonomie gouvernementale pour une petite partie de la population autochtone qui donnerait peu de chance à la réconciliation entre les peuples, les familles et les collectivités autochtones. Ce serait contraire aux recommandations du rapporteur spécial sur les droits de l'homme des Nations Unies; contraire aux recommandations de la CRPA, mais pire encore contraire aux aspirations des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves et qui veulent participer au grand projet d'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada tout à fait historiques et dans lequel la participation serait totale, efficace et égale.

The idea and intent is commendable because there are significant positive aspects to the bill because it would be enabling legislation rather than mandatory legislation. It would include real law-making powers and jurisdiction. It outlines clear measures of accountability, many of which were originally part of the First Nations Governance Act. Hence, it would be provide flexibility for Indian Act bands with real self-government powers.

CAP believes more in-depth discussions with Aboriginal peoples are required and necessary because this exercise requires that proper consultations take place. Recent court decisions have shown us that Aboriginal people can no longer just respond to policies and laws that affect them; they must take part in the development of those laws.

During the First Nations Governance Initiative, most off-reserve and non-status people recommended replacing the Indian Act with a more inclusive piece of legislation.

We developed a nation recognition model or an "Aboriginal peoples act." This model considered the UN principles of recognition and self-government, RCAP recommendations and the results of the consultations that we held with the off-reserve Aboriginal population.

The model also encompasses a recognition process not only for status Indians living on-reserve, but a model whereby all Aboriginal nations, whether Indian, Inuit or Métis, could be recognized as a nation. This model also takes into account the potential for urban communities to be recognized as nations.

In the *Misquadis* case, the Federal Court of Appeal upheld a finding that non-status Indians live "in communities that are functioning Aboriginal communities as worthy of recognition as reserve-based communities."

I would like to acknowledge the hard work that was put into this draft because it deserves serious attention, but we are not in a position to support it if it remains an exclusive and discriminatory exercise. The truth is if we are going to exercise our inherent right to self-government, we must have a significant population to govern. We believe granting this right to individual communities, rather than the larger collectivity, would fail the test, the overall dream we all have and it would be contrary to the teachings of our elders. I invite your questions.

**Senator St. Germain:** Thank you, gentlemen, for being here this morning. There is no doubt that the question of membership is likely the most contentious aspect of any piece of legislation that will be established.

I think, as Mr. Dorey put it, there is cause for concern. This is strictly "enabling legislation," as Mr. Brazeau stated in his delivery. There is nothing compelling anyone to take this.

L'idée et l'intention sont louables, car ce sont des aspects vraiment positifs du projet de loi parce que la loi serait habilitante au lieu d'être obligatoire. Il y aurait de vrais pouvoirs d'adoption de lois et de juridictions. Il indiquerait clairement des mesures de reddition de comptes dont un grand nombre étaient prévues dans la Loi sur la gouvernance des Premières nations. Il offrira donc une flexibilité aux bandes régies par la Loi sur les Indiens avec de vrais pouvoirs d'autonomie gouvernementale.

Le CPA croit qu'il faut mener des discussions plus approfondies avec les peuples autochtones. Ces discussions sont nécessaires, car cet exercice exige des consultations appropriées. De récents jugements rendus par des tribunaux indiquent que les peuples autochtones ne vont plus seulement répondre aux politiques et aux lois qui les concernent; ils doivent participer à l'élaboration de ces lois.

Pendant l'initiative sur la gouvernance des Premières nations, la plupart des gens qui vivaient à l'extérieur des réserves et les Indiens non inscrits ont recommandé le remplacement de la Loi sur les Indiens par une mesure législative plus universelle.

Nous avons élaboré un modèle de reconnaissance de la nation ou une « Loi sur les peuples autochtones ». Ce modèle a tenu compte des principes de l'ONU sur la reconnaissance et l'autonomie gouvernementale, des recommandations de la CRPA et des résultats des consultations que nous avons eues avec les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves.

Le modèle inclut aussi un processus de reconnaissance en tant que nation non seulement des Indiens inscrits vivant dans les réserves, mais de toutes les nations autochtones, que ce soit des Indiens, des Inuits ou des Métis. Ce modèle considère aussi la possibilité de la reconnaissance des collectivités urbaines en tant que nations.

Dans l'affaire *Misquadis*, la Cour d'appel fédérale a confirmé une conclusion que les Indiens non inscrits qui vivent « dans des collectivités qui étaient des collectivités autochtones actives aussi dignes de reconnaissance que les collectivités constituées dans les réserves. »

Je voudrais souligner le travail fait pour rédiger cet avant-projet car il mérite d'être considéré sérieusement, mais nous ne sommes pas en mesure de l'appuyer tant qu'il est exclusif et discriminatoire. En fait, si nous allons exercer notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, il faudra que la population que nous allons gouverner soit importante. Nous croyons que l'octroi de ce droit à des collectivités individuelles plutôt qu'à des collectivités plus importantes sera un échec, le rêve d'inclusion que nous avons tous ne se réalisera pas et ce serait contraire à l'enseignement de nos anciens. Je suis prêt à répondre à vos questions.

**Le sénateur St. Germain :** Merci, messieurs, d'être venus ce matin. Il ne fait aucun doute que la question de l'appartenance est vraisemblablement l'aspect le plus controversé de toute mesure législative qui sera adoptée.

Je crois, comme M. Dorey, qu'il y a lieu de s'inquiéter. Il s'agit strictement « d'une loi habilitante », comme l'a déclaré M. Brazeau. Rien n'oblige quelqu'un à l'accepter.

I, as a Metis, sat in on various discussions in British Columbia, the province I live in now. I was born in Manitoba. Clearly, the question of membership, or what qualifies a Metis, is one of the biggest discussions going on in this country right now.

Have you resolved that aspect of it in your own minds as an organization under CAP?

You say that it is self-defeating. How will you deal with the Aboriginal issues that face us on reserves and off-reserve?

I understand the problem that relates to the situation on a farm, where the one son stays at home, works 14 hours a day and lives on a minimum wage, while his brothers go off into town and become professionals. Do the boys who left the farm have the same rights to the farm as the boy who stays at home?

Do off-reserve urban natives have the same challenges as on-reserve natives?

As far as I can see, we are not restricting this legislation in any way. Whatever way a band decides to establish membership is the way that they would proceed.

The professor that was just on before you said, "What organization would want to build an organization on diminishing values?" You would think they would want to increase their membership to continue the ongoing aspects of the band or the nation — I think "nation" is the correct word.

Would you like to comment on that aspect of it?

You may have some suggestions and we would like to hear them from both of you.

**Mr. Brazeau:** First off, with respect to the identification of Metis, the membership provisions within our organization, not CAP per se, but the provincial and territorial associations that actually hold the memberships, has followed the same model as the UN principles, which are self-identification, proof of Aboriginal ancestry and community acceptance.

With respect to the bill, you mentioned "enabling legislation." I grant that point. However, history has shown us that many of our constituents oftentimes have been not necessarily thrown out, but have been rejected to belong to a reserve community. There are many bands out there that maintain membership lists and determine their membership lists and have rejected many members; yet many of those members then turn to DIAND for status and receive status. Therefore, an individual member can be a status Indian but not necessarily a member of a band to which he or she may belong.

Those are decisions that are discretionary and discriminatory. My fear is that this would only purport to be the case if there would be a clear understanding that the process of membership would have to be inclusive and equitable.

**Senator St. Germain:** Are you saying that the government should determine who is a status Indian?

En tant que Métis ayant participé à des discussions en Colombie-Britannique, la province où j'habite actuellement. Je suis né au Manitoba. La question de l'appartenance ou de ce qui qualifie un Métis, est sans aucun doute l'un des plus grands sujets de discussion au pays aujourd'hui.

Avez-vous trouvé une solution à ce problème en tant qu'organisation sous l'égide du CPA?

Vous dites qu'il va à l'encontre de son objectif. De quelle façon allez-vous aborder les questions autochtones auxquelles nous sommes confrontés dans les réserves et à l'extérieur des réserves?

Je comprends le problème qui se pose dans une ferme, quand un fils reste à la maison, travaille 14 heures par jour et ne reçoit que le salaire minimum alors que ses frères vont en ville et deviennent des professionnels. Est-ce que les fils qui ont quitté la ferme ont les mêmes droits à la ferme que le fils qui y est resté?

Est-ce que les Autochtones urbains qui vivent à l'extérieur des réserves font face aux mêmes défis que ceux qui vivent dans les réserves?

À ma connaissance, nous ne limitons aucunement le projet de loi. Quelle que soit la façon dont une bande choisit d'établir son appartenance, ce sera de cette façon qu'elle le fera.

Le professeur qui vous a précédé a dit : « Quelle organisation veut construire une organisation en se fondant sur des valeurs amoindries? » On s'attendrait à ce qu'ils veuillent augmenter le nombre de leurs membres pour continuer à stimuler les aspects de la bande ou de la nation — je crois que « nation » est le mot exact.

Qu'en pensez-vous?

Nous aimerions savoir ce que vous en pensez, tous les deux.

**M. Brazeau :** En ce qui concerne l'identification des Métis, les dispositions concernant l'appartenance au sein de notre organisation, pas du CPA, mais les associations provinciales et territoriales qui sont composées par les membres, sont conformes aux principes de l'ONU, c'est-à-dire l'auto-identification, la preuve d'ancêtres autochtones et l'acceptation de la collectivité.

En ce qui concerne le projet de loi, vous avez mentionné « loi habilitante ». Je vous l'accorde. Cependant, l'histoire nous montre qu'un grand nombre de nos électeurs n'ont pas été nécessairement rejetés, mais leur appartenance à une collectivité d'une réserve a été refusée. Beaucoup de bandes tenant des listes de membres ont refusé un grand nombre de membres; pourtant beaucoup de ces membres se sont ensuite adressés à l'AINC pour demander le statut et l'obtenir. Un membre peut donc être un Indien inscrit, mais pas nécessairement membre d'une bande à laquelle il ou elle peut appartenir.

Ces décisions sont discrétionnaires et discriminatoires. Je crains que cela ne sera le cas que si l'on comprenait clairement que le processus d'appartenance devrait être inclusif et équitable.

**Le sénateur St. Germain :** Êtes-vous en train de dire que le gouvernement devrait déterminer qui est un Indien inscrit?



We are saying that a band should determine who qualifies for membership. What I understand you to say is that government should determine that status.

**Mr. Brazeau:** No, I am definitely not saying that government should determine status because we know where that has led us to this day, and I mentioned the 400,000 non-status Indians. However, the Indian Act has empowered chiefs and councils across the country to continue the ongoing discrimination.

There is a need for clear consultations, with not only the federal government but also with Aboriginal communities and organizations themselves. I am not saying the government should decide membership.

**Senator St. Germain:** The Metis, from my understanding, developed from the Lakehead westward.

What I hear you saying is that anyone who stood up anywhere in the world and said that they have Aboriginal ancestry would be considered Metis.

**Mr. Dorey:** If I might respond to that, there are two schools of thought on Metis identity. From my own personal situation, I come from the eastern part of the country. Many people of mixed blood have self-identified as Metis. The initial derivational aspect of the term is people of mixed blood, Aboriginal and European.

We have within our group various communities outside of the so-called historic Red River Metis that have self-identified as Metis. We take strong exception that the only Metis are those who are descendants of the Red River Metis.

The term was well known in other parts of the country.

It is a well known fact that the Indian Act is a piece of discriminatory legislation, despite the amendment in 1985, which granted status to second-generation people and reinstated a number of those who had lost their status, predominantly women. To use the Indian Act as the basis for any other legislation, such as self-governance legislation, is wrong.

Unfortunately, the Indian Act is at the heart of this particular piece of legislation. Until fundamental issues of citizenship, beneficiary entitlements, people's mobility rights and those sorts of things are properly and adequately addressed, we cannot support this kind of legislation.

The Supreme Court in Canada in the case of *Corbiere* recently upheld that members of bands living away from their reserve community have rights and entitlements to full participation in certain aspects of the band, such as election of chief and councils and disposition of band property.

Yet, a significant number of bands have opted for custom rule to deny those people living away from their communities those fundamental rights. That is wrong.

You cannot correct a wrong by implementing another wrong. That is what is at the heart of issue.

Nous disons que c'est la bande qui devrait déterminer qui devrait être membre. Si je vous comprends, c'est le gouvernement qui devrait déterminer ce statut.

**M. Brazeau :** Non, je ne dis pas que le gouvernement devrait déterminer le statut, car nous voyons où cela nous a mené jusqu'à présent et j'ai mentionné les 400 000 Indiens non inscrit. Cependant, la Loi sur les Indiens autorise les chefs et les conseils dans tout le pays à entretenir la discrimination.

Il faut avoir des consultations claires, non seulement avec le gouvernement fédéral, mais aussi avec les collectivités et organisations autochtones. Je ne dis pas que le gouvernement devrait décider qui est membre.

**Le sénateur St. Germain :** Je crois comprendre que les Métis se sont établis depuis la tête des Grands Lacs jusque dans l'Ouest.

Vous êtes en train de dire que quiconque dans le monde déclarerait qu'il a des ancêtres autochtones sera considéré comme un Métis.

**M. Dorey :** Permettez-moi de répondre, il y a deux écoles de pensée concernant l'identité des Métis. Je suis, pour ma part, originaire de l'Est du pays. Beaucoup de personnes de sang mêlé se reconnaissent comme étant des Métis. Initialement, le terme était peuple qui a mêlé son sang, un croisement d'Autochtones et d'Européens.

Notre groupe comporte des collectivités, différentes du soi-disant Métis historique de la rivière Rouge, qui se reconnaissent comme des Métis. Nous nous opposons vivement à la notion que seuls sont des Métis les descendants des Métis de la rivière Rouge.

Le terme était bien connu dans d'autres régions du pays.

La Loi sur les Indiens est reconnue pour être une mesure législative discriminatoire en dépit de l'amendement de 1985 accordant le statut à la deuxième génération et réintégrant un certain nombre de personnes qui avaient perdu leur statut, surtout des femmes. C'est une erreur d'utiliser la Loi sur les Indiens comme fondement de toute autre mesure législative telle que la loi sur l'autonomie gouvernementale.

Hélas, la Loi sur les Indiens est au cœur de ce projet de loi. Tant que les questions essentielles de citoyenneté, les bénéficiaires de droit, la liberté de circulation et d'établissement, et cetera, ne sont pas réglées de manière appropriée, nous ne pouvons pas appuyer ce projet de loi.

La Cour suprême du Canada a récemment confirmé une décision dans l'affaire *Corbiere* établissant que les membres de bande vivant loin de leurs collectivités ont le droit de participer totalement à certains éléments de la bande, tels que l'élection du chef et des conseils et la disposition des biens de la bande.

Pourtant, un très grand nombre de bandes ont opté pour les règles issues de la coutume afin de refuser ces droits fondamentaux aux personnes vivant loin de leurs collectivités. Ce n'est pas juste.

Il ne faudrait pas, pour redresser un tort, en causer un autre. Tel est le fond de la question.

**Senator St. Germain:** What is your suggestion? Do you have a formula to determine membership? It is easy to criticize and difficult to find a solution to the problem. What is the formula that CAP has to resolve this situation?

**Mr. Brazeau:** The nation recognition model that we developed a few years ago follows the UN principles of identity. I have already enumerated the criteria for model.

The federal policies in the Indian Act have divided our peoples and our communities. I think that is a given. Our Aboriginal peoples, communities and organizations need to reconcile their differences and discuss these issues. There will be not be a one-size-fits-all model, but these discussions must take place in order for the process to be fair and equitable in determining the citizenship of a nation.

**Senator St. Germain:** Say you have people living on Indian lands. They could be a couple hundred or a couple thousand. Do you think that their destiny should be determined by people who do not live there, if the majority do not live on reserve or on Indian lands? How do you resolve that difference?

We have travelled to various First Nations regions. Senator Sibbeston and I were just in the North. How do they control their own destiny if they are outnumbered by people that do not live on their lands but are impacted by what is happening on their lands and in their community?

**Mr. Dorey:** I dare say we are a long way away from having all land claim issues properly addressed and resolved. Until that time comes, our fundamental issue is that we are on our lands. Aboriginal lands are not what were set aside by the governments of the past in the creation of reserves. Our lands are our traditional lands. There is a lot to do to resolve that particular issue.

It is incumbent upon us to come to terms on these matters. Unfortunately, there are clear differences and sometimes situations where there is not a cohesive working relationship between the various groups, such as the Assembly of First Nations, CAP and the MNC. The basic fundamental problem is the arbitrary division that resulted from this piece of legislation. The Indian Act has divided our people. It has arbitrarily determined who is or who is not, who is on and who is off.

We have to be conscious of people's rights. It is not proper to ignore or override a minority. We would argue in this case it is not a minority number. We are talking about the majority of the people who live away from the reserves.

You asked whether everything should be held up on a reserve or a First Nations community because of people that are living away. For many of those people, it is not by choice that they are living away; it is because of circumstances. They would like to be back in their communities.

Using that as an argument is to suggest that any Canadian who lives abroad should not have the right to vote in this country, should have no say in the affairs of their community. That is not the case. That is not the way Canada operates and runs. We are a

**Le sénateur St. Germain :** Que suggérez-vous? Avez-vous une formule pour déterminer l'appartenance? Il est facile de critiquer et difficile de trouver une solution au problème. Quelle formule propose le CPA pour résoudre cette situation?

**M. Brazeau :** Le modèle de reconnaissance de la nation que nous avons mis au point il y a quelques années se conformait aux principes d'identification de l'ONU. J'ai déjà cité les critères de ce modèle.

Les politiques fédérales dans la Loi sur les Indiens ont divisé nos peuples et nos collectivités. Nos peuples, collectivités et organisations autochtones doivent concilier leurs divergences et discuter de ces problèmes. Il n'y aura pas un seul modèle pour tous, mais ces discussions doivent se tenir afin que le processus visant à déterminer la citoyenneté d'une nation soit juste et équitable.

**Le sénateur St. Germain :** Supposons que des gens qui vivent sur des terres indiennes, au nombre de deux ou trois cents ou de deux ou trois mille. Croyez-vous que leur destin devrait être déterminé par des gens qui ne vivent pas là-bas, si la majorité de vit pas dans la reverse ou sur des terres indiennes? De quelle façon conciliez-vous cette différence?

Nous avons visité diverses régions des Premières nations. Le sénateur Sibbeston et moi étions au nord. Comment vont-ils contrôler leur propre destin si leur nombre est inférieur à celui de ceux qui ne vivent pas sur leurs terres, mais qui sont touchés par ce qui se passe sur leurs terres et dans leur collectivité?

**M. Dorey :** Nous ne sommes pas près d'avoir étudié et réglé de manière appropriée toutes les revendications territoriales. En attendant, notre question fondamentale, c'est que nous sommes sur nos terres. Les terres autochtones ne sont pas celles qui ont été mises de côté par les gouvernements du passé lors de l'établissement de réserves. Il s'agit de nos terres traditionnelles. Il y a beaucoup à faire pour régler ce problème spécifique.

Il nous incombe de régler ces questions. Malheureusement, des différences nettes existent et il n'y a parfois pas de collaboration cohérente entre les divers groupes tels que l'Assemblée des Premières nations, le CPA et le RNM. La division arbitraire issue de ce projet de loi constitue le problème fondamental. La Loi sur les Indiens a divisé notre peuple. Elle a arbitrairement déterminé qui ou qui n'est pas, qui vit à l'intérieur et qui vit à l'extérieur.

Nous devons être conscients des droits des peuples. Il n'est pas juste d'ignorer ou de fouler aux pieds les droits d'une minorité. On pourrait avancer que dans ce cas, il ne s'agit pas d'une minorité. Nous parlons de la majorité de gens vivant loin des réserves.

Vous avez demandé si tout devrait être bloqué dans une réserve ou dans une collectivité des Premières nations à cause de personnes qui vivent à l'extérieur. Beaucoup de ces personnes n'ont pas choisi de vivre à l'extérieur, à cause des circonstances. Elles voudraient revenir vivre dans leurs collectivités.

Utiliser ce genre d'argument serait comparable à dire que tout Canadien vivant à l'étranger ne devrait pas avoir le droit de voter au Canada, il n'aurait rien à dire dans les affaires de sa collectivité. Ce n'est pas le cas. Le Canada ne fonctionne pas

democratic country. Democracy is based on the principle that every individual has a right and a say in these kinds of affairs. Every First Nations individual, whether the Indian Act identifies them or recognizes them as a First Nations person, deserves to have a say. We are talking about the United Nations ways of determining people's rights.

I come from the east coast. I am a Mi'kmaq person. We have pre-Confederation rights to hunt and fish. The people of mixed blood, whether they identify themselves as Metis or Mi'kmaq or mixed blood or half-breeds, they have rights that are upheld by the Supreme Court because they pre-date the Indian Act.

You cannot say that that principle will apply in one case but not in another. We are saying that you need to be cautious about these fundamental issues. Denial of people's rights is not the Canadian way. We cannot continue like that.

**The Chairman:** Senator St. Germain, other senators would like to ask questions. Would you be interested in providing us with what you would consider an appropriate definition for "inclusion" in terms of membership? Your definition of membership would be wider. Would you be willing to provide our committee with some wording that would satisfy you? Would that help us, do you think, Senator St. Germain?

**Senator St. Germain:** Would you repeat that, please.

**The Chairman:** They are raising a point about membership. They say that they would like a wider definition. They say the definition now is Indian-Act based. They have some ideas with respect to a wider definition of membership, so I have asked them to provide us with that information.

**Senator St. Germain:** I would love to see that, Mr. Chairman.

I agree that DIAND is one of the major problems. If a First Nation decided to take this legislation, it would eliminate the involvement of DIAND in that First Nation. Do you not trust First Nations to be fair? I trust people. No, you do not. I do.

I happen to be a Metis, but there is no way in the world that I should have the same rights or have any say in Metis communities where I originally came from in Manitoba on the Assiniboine River settlement. I no longer live there; I now live in British Columbia.

From an idealistic point of view, I cannot argue with you. People should be recognized. However, every giant journey begins with a single step, and you have to start somewhere. We start with Indian lands on native reserves.

We would appreciate any extra information that you might send to us. A helter-skelter, broad interpretation does not get us anywhere, because the argument will go on for 100 years.

**Mr. Dorey:** We have some alternatives or options that can be considered, yes.

ainsi. C'est un pays démocratique. La démocratie est fondée sur le principe que tout individu a le droit de s'exprimer dans ce genre de processus. Tout individu des Premières nations reconnu ou non par la Loi sur les Indiens comme étant une personne des Premières nations a le droit de s'exprimer. Nous parlons des principes établis par les Nations Unies pour déterminer les droits des peuples.

Je suis un Micmac originaire de la côte Est. Nous avons les droits, qui datent d'avant la Confédération, de chasser et de pêcher. Les peuples de sang mêlé, qui s'identifient comme Métis, Micmacs ou sang-mêlé, ont des droits confirmés par la Cour suprême car ils existaient avant la Loi sur les Indiens.

Vous ne pouvez pas dire que ce principe s'applique dans un cas, mais pas dans un autre. Nous vous demandons d'être prudents sur ces questions fondamentales. Le Canada n'a pas l'habitude de nier les droits des peuples. Nous ne pouvons pas continuer ainsi.

**Le président :** Le sénateur St. Germain et d'autres sénateurs aimeraient poser des questions. Pourriez-vous nous définir le mot « inclusion » en ce qui concerne la qualité de membre? Votre définition de la qualité de membre serait plus large. Pourriez-vous donner au comité la définition qui vous semble bonne? Monsieur le sénateur St. Germain, croyez-vous que cela nous sera utile?

**Le sénateur St. Germain :** Pouvez-vous répéter, s'il vous plaît.

**Le président :** Ils soulèvent un point au sujet de la qualité de membre. Ils ont dit qu'ils aimeraient une définition plus large. Ils disent que la définition actuelle s'appuie sur la Loi sur les Indiens. Ils ont quelques propositions en ce qui concerne une définition plus large de la qualité de membre, donc je leur ai demandé de nous donner cette définition.

**Le sénateur St. Germain :** J'aimerais bien l'entendre, monsieur le président.

Je conviens que l'AINC constitue l'un des problèmes majeurs. Si une Première nation décidait d'accepter ce projet de loi, cela éliminerait la participation de l'AINC dans cette Première nation. Ne croyez-vous que les Premières nations peuvent être justes? Je fais confiance aux gens. Non, vous ne faites pas confiance. Moi si.

Il se trouve que je suis un Métis, mais il n'est aucunement question que j'aie les mêmes droits ou les mêmes libertés de parole dans les collectivités de Métis d'où je suis originaire, de la communauté de la rivière Assiniboine au Manitoba. Je n'y habite plus; je réside en Colombie-Britannique.

D'un point de vue idéaliste, je ne peux pas vous contredire. Les peuples devraient être reconnus. Cependant, tout long voyage commence par un premier pas et il faut commencer quelque part. Nous commençons par les terres indiennes dans les réserves autochtones.

Nous apprécierons tout renseignement supplémentaire que vous pourriez nous envoyer. Une interprétation large et désordonnée ne nous mènera nulle part, car les discussions continueront pendant un siècle.

**M. Dorey :** Nous avons quelques solutions de rechange ou quelques options qui peuvent être considérées.



**Senator Pearson:** This has been an extraordinarily interesting conversation. I remember talking about this kind of model when we were looking at the governance study we did with Senator Watt some years ago. It made sense to me, because I agree with you and I would prefer, to be honest, to say that it was a "First Nations Indian Act band," because that is a creation of the Indian Act. It is not the same thing as "First Nation governance."

Looking at how you disentangle or promote aspects of your identity in a world in which you live with other people, it has often struck me that the way we have done it with the public and Catholic school boards is not a bad model. They create a given community.

If you could establish Aboriginal school boards of a larger extent than the way they are operating now, it would answer Senator St. Germain's concern. He retains an interest in Métis culture even if he does not want to influence whether there will be a sidewalk built here or not. If you do it in this other kind of overlapping organization in which I identify as a Métis, then I can have some word in the kind of curriculum that my children would receive.

It is not that we cannot have overlapping identities, because all of us do. If you make a choice to identify as an Indian with the kinds of things that you have already said, choices have both advantages and disadvantages. In the Catholic school board, you choose to pay your taxes to that board as opposed to the other board. Do those kinds of overlapping models make sense to you?

**Mr. Brazeau:** It is something we worked on specifically for urban models of governance. If there is a significant portion of an Aboriginal community, regardless of Indian, Inuit or Métis, they would come together and form these sorts of communities where there would be a sense of belonging to a community and promoting culture and whatnot. We can also provide the committee with the work we have undertaken on that aspect.

**Senator Pearson:** I would like to see that. Thank you.

**Senator Peterson:** Thank you, gentlemen, for being here. It has been said that all politics are local. You appear to be disputing that and saying that it should not be that way. Could you expand further about what you mean or how you envision it?

**Mr. Dorey:** Yes. One of the basic principles that I hold to is that when we are talking about rights of people, we should err on the side of caution and give people the choice.

Senator St. Germain mentioned that there are many people away from their community, whether by their own choice or not. We maintain that it is often not their choice to move away from their community. We prefer to use the term "First Nations community" as opposed to "reserves."

**Le sénateur Pearson :** Cette conversation a été extrêmement intéressante. Je me souviens avoir parlé de ce genre de modèle quand le sénateur Watt et moi avions étudié la gouvernance il y a quelques années. Ça me paraissait logique, car je suis d'accord avec vous et j'aurais préféré, pour être franc, dire que c'était une « bande régie par la Loi sur les Indiens des Premières nations », car c'était une création de la Loi sur les Indiens. Ce n'est pas la même chose que « gouvernance des Premières nations. »

En voyant la façon dont vous vous prenez pour démêler ou promouvoir des aspects de votre identité dans un monde dans lequel vous vivez avec d'autres gens, je me suis souvent dit que la façon dont nous nous sommes pris avec les conseils des écoles publiques et catholiques n'était pas mauvaise. Ils créent une collectivité donnée.

Si vous pouviez établir des conseils des écoles autochtones et leur accorder plus de responsabilités, cela apaiserait la crainte du sénateur St. Germain. Il maintient un intérêt pour la culture métisse même s'il ne veut pas intervenir pour savoir si l'on doit ou non construire un trottoir quelque part. Si vous le faites selon cet autre genre de d'organisation de chevauchement dans laquelle je m'identifie comme Métis, alors j'aurai le droit de m'exprimer sur le genre de programme d'études qui sera offert à mes enfants.

Ce n'est pas que nous ne pouvons pas avoir un chevauchement d'identités, car nous l'avons tous. Si vous décidez de vous identifier en tant qu'Indien avec ce que vous avez déjà dit, les choix ont à la fois des avantages et des inconvénients. Dans le conseil des écoles catholiques, vous choisissez de payer vos impôts à ce conseil plutôt qu'à un autre. Pensez-vous que ce genre de modèles qui se chevauchent est logique?

**M. Brazeau :** Nous avons justement analysé la question pour établir des modèles urbains de gouvernance. Si une partie importante de la collectivité autochtone y vit, qu'il s'agisse d'Indiens, d'Inuits ou de Métis, ils se rassembleraient et formeraient ce type de collectivité, où il y aurait un sentiment d'appartenance, une promotion de la culture et tout le reste. Nous pouvons aussi transmettre au comité les travaux que nous avons réalisés à cet égard.

**Le sénateur Pearson :** J'aimerais bien les voir. Merci.

**Le sénateur Peterson :** Merci, messieurs, d'être ici aujourd'hui. Quelqu'un a dit que toute la politique se faisait à l'échelle locale. Vous semblez le contester et dire que ce ne devrait pas être ainsi. Pouvez-vous nous expliquer ce que vous voulez dire et comment vous voyez la chose?

**M. Dorey :** Oui. L'un des principes de base qui me tient à coeur, c'est que lorsqu'il s'agit des droits des personnes, nous devons pêcher par abus de prudence et donner le choix aux gens.

Le sénateur St. Germain a mentionné qu'il y avait beaucoup de personnes qui vivaient loin de leur collectivité, par choix ou non. Nous demeurons d'avis que bien souvent, ce n'est pas par choix qu'ils déménagent à l'extérieur de leur collectivité. Nous préférierions utiliser le terme « collectivité des Premières nations » plutôt que « réserve ».

However, when it comes down to the fundamental rights of people, we argue that this particular piece of legislation will affect people's rights. The fundamental choice is what is important and they should have the right to make that choice. They should not be excluded from exercising their rights as a basic citizen of their nation, regardless of where they live. That is one of our fundamental arguments. People should have "mobility rights" and the choice should be theirs to make.

**Senator Peterson:** Just as further clarification, can you do this on a dual track? The definition of "rights" is one thing, and "governance of your community" is another issue. If we have to wait for all your definitions, will the other ever come? You seem to be concerned about wanting to get that done first and then moving on to the governance issue.

**Mr. Dorey:** In *Corbiere*, the Supreme Court decided on that point and that very argument. The court said that people living off reserve have a right to have input into decisions in the community, regardless of the fact that they live away from the community. As we say, in most cases it is not by choice; it is by circumstance. People live off reserve because of the lack of housing and the lack of infrastructure in their home communities. The Indian Act division created the problem in the first place.

We do not suggest that we create a perfect world before we move forward, but we suggest that we have to be cautious about ensuring that we do not perpetuate some of the inherent problems we have with respect to discrimination. There are alternatives, and we have some notions of our own. We are not saying they are the perfect solution, but there are other alternatives.

**Mr. Brazeau:** To add a point to that, for example, I am an Algonquin from the Kitigan Zibi reserve, but more importantly, I should be part of the Algonquin nation. That is what we are trying to get at; it should be the concept of the true historical First Nations. For example, the Algonquin people have nine Algonquin reserves throughout the provinces of Quebec and Ontario. What we foresee is the Algonquin nation, one chief, one voice, one people.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples report makes the suggestion to follow this route. Instead of trying to negotiate different arrangements with 633 Indian Act reserves, for example, you would deal with between 60 and 80 real First Nations. Indian Act reserves are parcels of land determined by the Indian Act and the federal government that do not encompass our true traditional territories.

If I were to move away from the reserve, I would still have an interest in its activities. I should have a say in what goes on there, even if I am no longer a resident. I have family members there and my cultural roots belong to that geographic location.

Cependant, nous croyons que cette loi aura des incidences sur les droits fondamentaux des gens. Le choix fondamental est ce qui importe le plus, et les gens devraient avoir le droit de faire ce choix. On ne devrait pas les empêcher d'exercer leurs droits de citoyens de base de leur nation, où qu'ils vivent. C'est l'un de nos arguments fondamentaux. Les gens devraient avoir des « droits de mobilité » et ce choix devrait leur revenir.

**Le sénateur Peterson :** J'aimerais avoir une précision, pourriez-vous mener deux processus de front? La définition des « droits » est une chose et la « gouvernance de la collectivité » en est une autre. Si nous devons attendre toutes vos définitions, l'examen de la gouvernance viendra-t-il un jour? Vous semblez tenir à établir cette définition d'abord avant de passer à la question de la gouvernance.

**M. Dorey :** Dans le jugement *Corbiere*, la Cour suprême a statué sur ce point et cet argument. Elle a dit que les gens qui vivaient à l'extérieur des réserves avaient le droit d'avoir voix au chapitre dans les décisions de la collectivité, même s'ils vivent hors de la collectivité. Comme nous l'avons dit, dans la plupart des cas, les gens ne déménagent pas par choix, mais par concours de circonstances. Ils quittent les réserves en raison du manque de logement et d'infrastructure dans leur collectivité d'attache. C'est la division prévue dans la Loi sur les Indiens qui a créé ce problème.

Nous ne proposons pas de créer un monde parfait avant d'aller de l'avant, mais nous recommandons de la prudence afin de veiller à ce que nous ne perpétuons pas certains des problèmes inhérents que nous avons en matière de discrimination. Il y a des possibilités de solutions, et nous avons quelques idées. Nous ne disons pas qu'il s'agit de la solution parfaite, mais il y a d'autres possibilités.

**M. Brazeau :** Pour ajouter à ce que vous dites, par exemple, je suis un Algonquin de la réserve Kitigan Zibi, mais d'abord et avant tout, je devrais faire partie de la nation algonquine. C'est là où nous voulons en arriver; ce devrait être le concept des vraies Premières nations historiques. Par exemple, le peuple algonquin a neuf réserves algonquines dans les provinces du Québec et de l'Ontario. Nous aspirons à ce qu'il n'y ait qu'une nation algonquine, un chef, une voix, un peuple.

C'est ce qui est recommandé dans le rapport de la Commission royale des peuples autochtones. Plutôt que d'essayer de négocier différentes ententes avec 633 réserves créées en vertu de la Loi sur les Indiens, par exemple, on négocierait avec de 60 à 80 vraies Premières nations. Les réserves de la Loi sur les Indiens fragmentent les terres déterminées dans la Loi sur les Indiens et par le gouvernement fédéral, des terres qui ne correspondent pas à nos véritables territoires traditionnels.

Si je déménageais hors de ma réserve, je serais tout de même intéressé à suivre ses activités. Je devrais avoir mon mot à dire sur ce qui s'y passe, même si je n'y suis plus un résident. Des membres de ma famille y vivent toujours et mes racines culturelles se trouvent dans ce lieu géographique.

All organizations have been struggling and fighting for mobility rights. If we take the argument that officers and/or members should not have a say in the affairs of local governments, then we are throwing the mobility rights battle out the window.

**Senator Léger:** You have answered my question in part.

Could you give me a small history of the Aboriginal peoples act? When would it come into effect?

You have just talked about the Algonquin and the nine divisions. How is that evolving within the Aboriginal communities?

Would Bill S-16 hurt the advancement of the UN model, or would it help open up what you are already doing? What is the response of the 600 bands?

**Mr. Brazeau:** The concept of an Aboriginal peoples act began in 2001 when we were involved in the proposed First Nations Governance Act initiative. After consultations with non-status and off-reserve status Indians living across Canada, the biggest recommendation was to scrap the Indian Act and come up with a model that would be more inclusive, less discriminatory and follow the RCAP recommendations of 1976.

Senator St. Germain asked, "What options do you have?" This is an option on which we worked to develop and to push forward. Unfortunately, in 2003, as you are well aware, the bill died on the Order Paper. It was difficult for us to try to promote the work we had developed up to that point.

With the historical event that took place last week in the retreat between the federal cabinet and Aboriginal leaders where we all signed separate and distinct agreements with the federal government, we foresee a process by which we will be able to begin discussions on these specific issues. I refer specifically to the nation recognition legislation, which needs work. However, for us, it is a beginning.

You asked, senator, if Bill S-16 would impede the overall goal of what we are trying to achieve. Basically, it would. Instead of looking at the concept of nationhood, we would be looking at federal-reserve communities that do not include all the traditional lands that our ancestors occupied. In a way, it would impede that exercise.

**Senator Léger:** In 2005, there was the retreat, which is extraordinary. It points to the fact that we do not have to take a thousand years to find a solution.

Would the measures set out in Bill S-16 stop your work, if it were to pass? In other words, should we wait until you come up with something new?

The retreat of 2005 is important, although I do not understand all its implications.

Toutes les organisations se battent pour les droits à la mobilité. Si nous acceptons l'argument que les membres et les responsables ne devraient pas avoir leur mot à dire dans les affaires des gouvernements locaux, alors la bataille pour les droits à la mobilité est vouée à l'échec.

**Le sénateur Léger :** Vous avez répondu en partie à ma question.

Pouvez-vous me faire brièvement l'historique de la loi sur les peuples autochtones? Quand entrerait-elle en vigueur?

Vous venez de parler des Algonquins et de leurs neuf divisions. Comment cela évolue-t-il au sein des collectivités autochtones?

Le projet de loi S-16 nuirait-il à l'avancement du modèle de l'ONU ou contribuerait-il à étendre ce que vous faites déjà? Quelle est la réaction des 600 bandes?

**M. Brazeau :** Le concept d'une loi sur les peuples autochtones est né en 2001, lorsque nous avons participé à l'initiative concernant le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations. Après les consultations avec les Indiens sans statut et ceux vivant à l'extérieur des réserves du Canada, la principale recommandation a été d'abolir la Loi sur les Indiens et de concevoir un modèle plus inclusif, moins discriminatoire et de suivre les recommandations de la CRPA de 1976.

Le sénateur St. Germain nous a demandé quelles étaient nos options. C'est une option que nous avons conçue et que nous faisons valoir. Malheureusement, en 2003, comme vous le savez, ce projet de loi est mort au Feuilleton. Il a été difficile pour nous d'essayer de faire valoir le travail que nous avons fait jusqu'à ce moment-là.

Compte tenu de l'événement historique qui a eu lieu la semaine dernière dans la retraite entre le cabinet fédéral et les dirigeants autochtones, où nous avons tous signé des accords séparés et distincts avec le gouvernement fédéral, nous entrevoyons la possibilité d'entreprendre des discussions sur ces questions précises. Je pense en particulier au projet de loi sur la reconnaissance des nations, qu'il faut retravailler. Pour nous, cependant, c'est un début.

Vous nous demandez, madame, si le projet de loi S-16 risque de nuire à l'objectif général que nous tentons d'atteindre. En gros, je dirais que oui. Plutôt que d'examiner le concept de l'esprit de la nation, nous nous pencherions sur les collectivités des réserves fédérales, qui ne comprennent pas toutes les terres traditionnelles occupées par nos ancêtres. D'une certaine façon, cela nuirait à l'exercice.

**Le sénateur Léger :** En 2005, il y a eu une retraite extraordinaire. Cela nous montre qu'il ne faut pas attendre mille ans pour trouver une solution.

Les mesures prévues dans le projet de loi S-16 mettraient-elles un frein à votre travail, s'il était adopté? Autrement dit, devrions-nous attendre que vous nous présentiez quelque chose de nouveau?

La retraite de 2005 est importante, mais je n'en comprends pas toutes les incidences.



**Mr. Brazeau:** If enacted the proposed bill would increase our workload because it would not affect most Aboriginal people. Our workload would increase because we would try to ensure the interests of off-reserve Aboriginal populations.

Instead of the Aboriginal population responding to this bill in particular, it is an opportune time to hold consultations to find out what Aboriginal people want. We know there are many divisions. It is easier to be involved in the development of policies rather than responding to them. It is more likely that Aboriginal people involved in the process would accept it regardless of where they live.

**Senator Léger:** Do I conclude correctly from what you have said that because it is happening right now, we should put all our attention to it and not here? I think that is what you are suggesting.

**Mr. Brazeau:** That is right.

**Senator St. Germain:** Gentlemen, has your organization objected to all of the self-government legislation that has gone forward to date? I cite as examples legislation concerning the Nisga'a and Sechelt First Nations. If not, why not? Membership has been contentious with those two pieces of legislation.

The amalgamation process that brings smaller nations together is part of Bill S-16, although it is not on the grand scale that you are thinking of, Mr. Brazeau.

All the self-government bills that have gone through have had membership provisions, yet, you indicate that you have not objected to them. Why have you not objected to them, if membership has not been addressed the way you want it to be addressed?

**Mr. Dorey:** We have not objected to all of them. There have been varying circumstances or situations in dealing with some of them. As I am sure you are aware, those self-government agreements have been ongoing for many years. They are not things that are put together overnight or in a short period of time.

In many of the cases people who are part of the overall community are involved. They are in an inclusive process that involves people from various communities. Indian Act status is not always the determining factor. There are other circumstances and situations where these agreements are made in isolation. They are exclusionary, because they do not include our people. There are closed-door negotiations that do not allow our people to participate in the decision-making process.

**Senator St. Germain:** I find that surprising. I am a member of many of these committees and I am confident in saying that you have been able to express your opinion. A specific group living off-reserve was opposed to it. I find it surprising that you had not voiced your opposition to them. Bill S-16 is basically no different because it is a hybrid of many existing

**M. Brazeau :** S'il était adopté, ce projet de loi ferait augmenter notre charge de travail, parce qu'il ne s'appliquerait pas à la plupart des Autochtones. Notre charge de travail augmenterait, parce que nous essaierions de veiller aux intérêts des populations autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves.

Plutôt que de demander à la population autochtone ce qu'elle pense de ce projet de loi en particulier, il serait temps de tenir des consultations pour déterminer ce que les Autochtones veulent. Nous savons qu'il y a beaucoup de divisions. Il est plus facile de participer à l'élaboration de politiques que d'y réagir. Il serait plus probable que les Autochtones acceptent ce processus s'ils y participent, où qu'ils vivent.

**Le sénateur Léger :** Puis-je conclure d'après ce que vous dites qu'en raison de ce qui arrive en ce moment, nous devrions y accorder toute notre attention plutôt que de nous pencher sur cela? Je pense que c'est ce que vous nous dites.

**M. Brazeau :** C'est juste.

**Le sénateur St. Germain :** Messieurs, votre organisation s'est-elle opposée à tous les projets de loi sur l'autonomie gouvernementale qui ont été déposés jusqu'à maintenant? Je cite en exemple les projets de loi sur les Premières nations Nisga'a et Sechelt. Sinon, pourquoi? Ces deux projets de loi ont provoqué la controverse parmi vos membres.

Le processus d'amalgamation pour rassembler des petites nations fait partie du projet de loi S-16, même si ce n'est pas à aussi grande échelle que ce que vous espérez, monsieur Brazeau.

Tous les projets de loi sur l'autonomie gouvernementale qui ont été déposés contenaient des dispositions sur le mode de détermination des membres, pourtant vous dites ne pas vous y être opposé. Pourquoi ne vous y êtes-vous pas opposé, si les critères proposés ne correspondaient pas à ce que vous souhaitiez?

**M. Dorey :** Nous ne nous sommes pas opposés à tous ces projets de loi. Il y a eu des circonstances ou des situations variables lorsqu'on les a examinés. Comme vous le savez sans doute, ces ententes d'autonomie gouvernementale sont à l'étude depuis longtemps. Ce ne sont pas des accords conclus du jour au lendemain ni en très peu de temps.

Dans bien des cas, les membres de la collectivité générale sont appelés à dire leur mot. Il s'agit d'un processus inclusif qui englobe des gens de diverses collectivités. Le statut des personnes en vertu de la Loi sur les Indiens n'est pas toujours un facteur déterminant. Il y a d'autres circonstances où ces ententes sont faites isolément. Il s'agit d'un processus exclusif, parce que nos membres ne sont pas invités à y participer. Il y a des négociations à huis clos qui empêchent nos membres de participer au processus de décision.

**Le sénateur St. Germain :** Je trouve cela surprenant. Je fais partie de bon nombre de ces comités et je n'ai pas peur de dire que vous avez eu l'occasion d'exprimer votre opinion. Il y a un groupe particulier de personnes qui vivent hors réserve qui s'y est opposé. Je trouve surprenant que vous ne leur ayez pas fait part de votre opposition. Le projet de loi S-16 n'est pas différent en soi, parce

pieces of legislation. I look forward to your suggestions on how membership could be truly dealt with in the future.

**Mr. Brazeau:** I will add to your point on the concept of amalgamation in Bill S-16. We are Algonquians of Quebec and have a land claims process to submit to the federal government. They have tried to bring other communities on board to form the Algonquin nation and submit the land claim.

The opportunity in Bill S-16 sounds good in theory but, in practice, it is much more difficult because the Indian Act has given communities assurances that the paycheques will arrive each year. Therefore, amalgamations are a little leery of the bill and think that the money will end. That is contrary to the concept of nationhood to which we refer.

**The Chairman:** If there are no further questions, I thank you both, Mr. Dorey and Mr. Brazeau, for your presentations.

It has been enlightening and has helped us in our deliberations on Bill S-16. We look forward to the presentation in respect of membership that could add to this bill.

**Mr. Brazeau:** We will most definitely submit that to the clerk of the committee.

**Mr. Dorey:** Thank you for the opportunity.

**The Chairman:** Senators, I have one technical matter to discuss. On May 13, as a result of the work of the committee, I wrote a letter to Mr. Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel, to request legal advice on a number of points in respect of jurisdiction, the role of the Auditor General and membership. Mr. Audcent has responded in a letter from Mr. Michael Clegg. Could I have a motion to accept this as an exhibit?

Moved by Senator St. Germain, seconded by Senator Peterson.

All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The motion is carried.

**Senator St. Germain:** Mr. Chairman, I requested certain information from government officials at DIAND and the Department of Justice Canada when they appeared before us. Have you received any of the material?

**The Chairman:** We will have the clerk obtain the information as soon as possible. Senator St. Germain, because you are the sponsor of the bill I would like to know your views with respect to additional witnesses.

que c'est un hybride de beaucoup de lois et projets de loi. J'ai hâte d'entendre vos propositions sur la véritable façon de déterminer les membres à l'avenir.

**M. Brazeau :** J'aimerais ajouter une chose à ce que vous avez dit sur le concept de l'amalgamation dans le projet de loi S-16. Nous sommes des Algonquins du Québec et avons des revendications territoriales à soumettre au gouvernement fédéral. Il y a eu des tentatives pour inclure d'autres collectivités afin de constituer la nation algonquine et de soumettre la revendication territoriale.

La possibilité qu'offre le projet de loi S-16 semble bonne, en théorie, mais dans la pratique, c'est beaucoup plus difficile, parce que la Loi sur les Indiens garantit aux collectivités que des chèques de paie vont arriver chaque année. Par conséquent, les gens se méfient un peu des amalgamations proposées dans le projet de loi et pensent qu'il n'y aura plus d'argent. C'est contraire au concept de l'esprit national dont nous parlons.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autre question, je vais vous remercier tous les deux de vos exposés, monsieur Dorey et monsieur Brazeau.

Vos propos nous éclairent et nous aident dans nos délibérations sur le projet de loi S-16. Nous avons hâte d'entendre la présentation sur le mode de détermination des membres qui pourrait améliorer ce projet de loi.

**M. Brazeau :** Nous allons nous appuyer au plus haut point de soumettre le tout à la greffière du comité.

**M. Dorey :** Je vous remercie de l'occasion que vous nous avez offerte.

**Le président :** Honorables sénateurs, j'ai une petite question technique à régler avec vous. Le 13 mai, en résultat des travaux du comité, j'ai écrit une lettre à M. Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire, pour lui demander un avis juridique sur divers éléments concernant les sphères de compétence, le rôle de la vérificatrice générale et le mode de détermination des membres. M. Audcent a répondu par une lettre signée de la main de M. Michael Clegg. Est-ce que je peux recevoir une motion pour accepter cette lettre comme pièce?

La motion est proposée par le sénateur St. Germain et appuyée par le sénateur Peterson.

Êtes-vous tous d'accord?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

**Le sénateur St. Germain :** Monsieur le président, j'ai demandé certains renseignements aux fonctionnaires du MAINC et du ministère de la Justice du Canada lorsqu'ils ont comparu devant nous. Avez-vous reçu de la documentation?

**Le président :** Nous allons demander à la greffière d'obtenir ces renseignements le plus rapidement possible. Sénateur St. Germain, comme vous êtes le parrain de ce projet de loi, j'aimerais savoir ce que vous pensez de la possibilité d'entendre des témoins supplémentaires.

**Senator St. Germain:** I would like to have one more round of witnesses before the break. I suggest that we hear from some of the Grand Chiefs from Alberta and the Southern Chiefs of Manitoba.

**Senator Peterson:** Will we hear from Saskatchewan?

**Senator St. Germain:** I hope to have witnesses from Saskatchewan in the process, senator, but I planned to begin with Alberta and Manitoba because they made the request to appear to give evidence in respect of Bill S-16. Certainly, we would want representation from Saskatchewan because it is a key province with a large Aboriginal population. We can work on that with the steering committee, Mr. Chairman, if you are so inclined.

**The Chairman:** Agreed.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 8, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:19 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** I call the meeting to order. This evening the committee will continue its examination of the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development in Canada. Throughout the study, the committee has heard testimony from academics and government officials. In the future, we will travel to various regions of Canada to hear from additional witnesses.

I welcome tonight's witnesses from Natural Resources Canada, Mr. Jim Farrell and Mr. Brian Wilson. Mr. Farrell, please proceed.

**Mr. Jim Farrell, Director General, Policy, Economics and Industry Branch, Canadian Forest Service, Natural Resources Canada:** Thank you for inviting us to appear before the committee. I would like to provide senators with an overview of some of the forest sector issues relevant to Aboriginal people in Canada. Mr. Wilson will speak to some of the department's ongoing programs.

First, I would like to tell senators about Natural Resources Canada to provide some context. Primarily, the department is comprised of four economic sectors: energy; minerals and metals; earth sciences, which includes mapping, geodetics and the Geological Survey of Canada; and the Canadian Forest Service. Natural Resources Canada has been under numerous

**Le sénateur St. Germain :** J'aimerais qu'il y ait une autre série de témoins avant la relâche. Je proposerais que nous entendions certains des grands chefs de l'Alberta et des chefs du sud du Manitoba.

**Le sénateur Peterson :** Allons-nous entendre des témoins de la Saskatchewan?

**Le sénateur St. Germain :** J'espère entendre des témoins de la Saskatchewan en cours de route, monsieur le sénateur, mais j'ai prévu de commencer par des témoins de l'Alberta et du Manitoba, parce qu'ils ont demandé de témoigner sur le projet de loi S-16. De toute évidence, nous aimerions entendre des représentants de la Saskatchewan, parce que c'est une province clé où vit une grande population autochtone. Nous pouvons y travailler au comité de direction, monsieur le président, si vous y êtes enclin.

**Le président :** D'accord.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 8 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 19 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Je déclare la séance ouverte. Ce soir, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique du Canada. Tout au long de cette étude, le comité a entendu les témoignages d'universitaires et de fonctionnaires. À l'avenir, nous allons nous rendre dans diverses régions du Canada pour entendre d'autres témoins.

Je souhaite la bienvenue ce soir à MM. Jim Farrell et Brian Wilson, de Ressources naturelles du Canada. Monsieur Farrell, vous avez la parole.

**M. Jim Farrell, directeur général, Direction de la politique, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts, Ressources naturelles Canada :** Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître devant ce comité. J'aimerais faire pour les sénateurs un survol de certains des enjeux que connaît le secteur forestier, en rapport avec les peuples autochtones du Canada. M. Wilson parlera de quelques programmes dont s'occupe actuellement le ministère.

Pour commencer, j'aimerais parler du ministère des Ressources naturelles du Canada pour vous situer un peu en contexte. En gros, le ministère est divisé en quatre secteurs économiques : l'énergie; les minéraux et métaux; les sciences de la terre, ce qui comprend l'établissement de cartes, la géodésie, et la Commission géologique du Canada. Les ressources naturelles du Canada ont



government departments over the last 102 years, but we are currently enjoying our relationship with the rest of the natural resources sectors.

We are primarily a science-based organization with five regional research facilities in Victoria, Edmonton, Sault Ste. Marie, Quebec City and Fredericton. The organization is, therefore, decentralized, which is good from a program delivery perspective. Natural Resources Canada has approximately 1,000 staff, 80 per cent of whom are located outside Ottawa.

The mandate of the CFS is to promote the sustainable development of Canada's forests and the competitiveness of the Canadian forest sector. I will speak to Aboriginal participation in the economic dimensions of that sector. As well, I will develop a profile of Aboriginal involvement in Canadian forestry and underline some of the key factors that, in our view, affect Aboriginal participation in the Canadian forest sector. Mr. Wilson and I will also provide information on a couple of the CFA programs.

The agency's estimation of forested area owned or controlled by Aboriginal people on and off reserve is approximately 6 million hectares and growing. Essentially, it is equivalent to the size of forestland in New Brunswick. Forestry and related forestry services are important economic activities, providing a source of earned income for many First Nation communities. Aboriginal participation in the forest sector is higher on average than in the rest of the manufacturing sectors across Canada. The industry average across Canada is 2.1 per cent and the forest sector average is about 4.2 per cent. It is a bit higher in the forestry and logging sectors, which tends to be harvesting, tree planting, firefighting and silviculture work. In the lumber and panel industry the average is about 4.2 per cent. The average is lowest in the pulp and paper industry, which could be an issue around capacity, in my view. As well, the pulp and paper industry has shed numerous jobs over the last 15-20 years. It is replacing labour with technology in order to remain competitive. Forest licences held by Aboriginal individuals or communities total about 7 million cubic metres, or about 4.1 per cent of the national total. A 2002 analysis prepared by Indian and Northern Affairs Canada regarding on-reserve business activity, encompassing 60 per cent of First Nations across Canada, identified approximately 1,500 businesses related to forestry, employing some 17,000 people.

One of the factors that can help Aboriginal participation in the forest sector relates to demographics. The Aboriginal community represents a young and available labour force. The number of working-age Aboriginal people increased by 25 per cent between 1996 and 2001, compared to a 4 per cent increase for the non-Aboriginal population. In the forest industry, that is an important fact, primarily because the industry in general, not only pulp and

relevé de nombreux ministères depuis 102 ans, mais nous apprécions notre relation actuelle avec le reste des secteurs des ressources naturelles.

Nous sommes principalement une organisation scientifique, avec cinq installations régionales de recherche, à Victoria, Edmonton, Sault Ste. Marie, Québec et Fredericton. L'organisation est donc décentralisée, ce qui est une bonne chose du point de vue de la prestation des programmes. Le ministère des Ressources naturelles compte un effectif d'environ 1 000 employés, dont 80 p. 100 sont en dehors d'Ottawa.

Le mandat du Service canadien des forêts, le SCF est de promouvoir le développement durable des forêts canadiennes et la compétitivité du secteur forestier canadien. Je vais parler de la participation des Autochtones dans les dimensions économiques de ce secteur. Ensuite, je dresserai un profil de la participation autochtone dans les activités forestières au Canada et je ferai ressortir certains facteurs fondamentaux qui, selon nous, nuisent à la participation des Autochtones dans le secteur forestier canadien. M. Wilson et moi-même parlerons en outre de quelques-uns des programmes de l'AFC.

L'organisation estime la superficie de terres forestières sous propriété ou contrôle des peuples autochtones, dans les réserves et hors réserves, à environ six millions d'hectares, et elle ne cesse de grandir. En fait, c'est l'équivalent de la superficie de toutes les terres forestières du Nouveau-Brunswick. La foresterie et les services connexes constituent une activité économique d'envergure et une source de revenu importante pour la majorité des collectivités des Premières nations. La participation des Autochtones dans le secteur forestier est plus élevée, en moyenne, que leur participation dans le reste des secteurs manufacturiers du Canada. Les travailleurs autochtones représentent 2,1 p. 100 de l'effectif de l'ensemble des industries du Canada, et dans le secteur forestier, ils représentent 4,2 p. 100. C'est un peu plus haut dans le secteur de la foresterie et de la coupe de bois, soit la récolte, la plantation d'arbres, la lutte contre les incendies et la sylviculture. Dans l'industrie du sciage et de la fabrication de panneaux, ils sont en moyenne 4,2 p. 100. La moyenne est plus faible dans le secteur des pâtes et papier, ce qui pourrait poser un problème au plan de la capacité, à mon avis. De plus, le secteur des pâtes et papier a perdu de nombreux emplois depuis 15 ou 20 ans. Il remplace la main-d'œuvre par la technologie pour rester compétitif. Les permis forestiers détenus par des Autochtones ou collectivités autochtones portent au total sur environ sept millions de mètres cubes, soit 4,1 p. 100 du total national. Une analyse menée en 2002 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, concernant les entreprises dans les réserves, touchant 60 p. 100 des Premières nations à l'échelle du pays, relevait environ 1 500 entreprises dans le secteur forestier, donnant de l'emploi à quelque 17 000 personnes.

L'un des facteurs qui favorisent la participation des Autochtones dans le secteur forestier est lié à la démographie. La collectivité autochtone représente une main-d'œuvre jeune et disponible. Le nombre de jeunes en âge de travailler a augmenté de 25 p. 100 chez les Autochtones entre 1996 et 2001, comparativement à 4 p. 100 seulement dans la population non autochtone. Dans le secteur forestier, c'est un facteur important,

paper, has been replacing labour with technology. As a result, the demographic profile for the remaining labour force is older, on average. Accordingly to some of my industry colleagues, there will be a labour crunch in the forest products industry over the next 10 years.

Another factor is a growing land base available to First Nations peoples, and sharing the benefits through direct land management are more common. As the process of land claim resolution goes forward, we see more requirements in provincial legislation for Aboriginal participation. A phenomenon has developed in the marketplace in respect of certification of forest management: the requirement of participation by Aboriginal peoples, not only in Canada but also around the world. As well, over the last five to seven years, we have seen ever stronger relationships growing with a number of the leading companies in Canada.

At the same time, some factors hinder the participation of First Nation and Metis communities in the forest sector. One is a lack of capacity. Currently, many Aboriginal individuals and communities do not have the necessary workforce skills, forest management knowledge and business development expertise to enhance their sector participation. Employment remains disproportionately confined to lower-paid positions in harvesting and silviculture.

Another barrier is the lack of financial resources. The days of simply buying a chainsaw and going into business are long gone. There is a substantial capital investment threshold, even in the more traditional areas of harvesting, which makes that entry difficult. Without adequate capital, communities and individuals are unable to become involved in larger projects or joint ventures. As well, there is the ongoing challenge of lack of access to forest resources. Without clear access to commercial forest areas through appropriate infrastructure or arrangements, businesses are not inclined to participate in forest resource development and it is difficult to attract investment and capital.

This is our perspective of the potential opportunities and positive dimensions relevant to Aboriginal involvement in the forest sector, as well as some of the challenges that remain to be addressed. I would ask Mr. Wilson to talk specifically about some programs of the Canadian Forest Service in respect of Aboriginal communities.

**Mr. Brian Wilson, Director, Programs Division, Science and Programs Branch, Canadian Forest Service, Natural Resources Canada:** The Canadian Forest Service plays a major role in Aboriginal capacity-building to facilitate their participation in the forest sector. It manages a total annual Aboriginal spending envelope of approximately \$7 million, of which

surtout parce que l'industrie en général, pas seulement le secteur des pâtes et papier, remplace la main-d'œuvre par la technologie. En conséquence, le profil démographique de la main-d'œuvre disponible est plus âgé, en moyenne. D'après certains de mes collègues de l'industrie, il y aura pénurie de main-d'œuvre dans le secteur des produits forestiers ces dix prochaines années.

Un autre facteur est l'assise territoriale des peuples des Premières nations, qui est en pleine croissance, et le partage des bénéfices issus des ressources forestières par la gestion directe des terres se fait plus courant. Tandis que progresse la résolution des revendications territoriales, nous constatons une hausse des exigences, dans les lois provinciales, relativement à la participation des Autochtones. Un phénomène est survenu sur le marché du travail, relativement à la certification de la gestion des forêts; celui de l'exigence de participation des peuples autochtones, non pas seulement au Canada, mais dans le monde entier. Depuis cinq ou sept ans, nous avons assisté à un renforcement des liens avec plusieurs des principales compagnies du Canada.

En même temps, certains facteurs font obstacle à la participation des Premières nations et collectivités métisses dans le secteur forestier. L'un d'eux est le manque de capacité. Actuellement, bien des particuliers et collectivités autochtones n'ont pas les compétences nécessaires, les connaissances de la gestion des forêts et l'expertise du développement des entreprises qui leur seraient nécessaire pour accroître leur participation dans leur secteur. L'emploi reste confiné, de façon disproportionnée, à des postes moins bien rémunérés, dans la récolte et la sylviculture.

Un autre obstacle est le manque de ressources financières. L'époque où il suffisait d'acheter une scie à chaîne pour créer une entreprise est depuis longtemps révolue. Le seuil de dépense d'équipement initial est élevé, même dans les secteurs les plus traditionnels de la récolte, ce qui complique l'accès. Sans capitaux adéquats, les collectivités et particuliers ne peuvent participer aux projets de grande envergure ou aux coentreprises. De plus, il y a aussi le manque d'accès aux ressources forestières. Sans un accès dégagé aux zones forestières commerciales grâce à des infrastructures et des modalités de tenure appropriées, les entreprises ne sont pas portées à participer à la mise en valeur des ressources forestières. Il est difficile d'attirer l'investissement et le capital.

C'est notre point de vue du potentiel et des dimensions positives relativement à la participation des Autochtones dans le secteur forestier, ainsi que de certains des défis qui restent à relever. Je vais demander à M. Wilson de parler particulièrement de certains programmes du Service canadien des forêts, en rapport avec les collectivités autochtones.

**M. Brian Wilson, directeur, Division des programmes, Direction des sciences et des programmes, Ressources naturelles Canada :** Le Service canadien des forêts joue un rôle déterminant dans le renforcement des capacités pour faciliter leur participation dans le secteur forestier. Il y gère une enveloppe de dépenses annuelles des Autochtones d'environ sept millions de dollars,



\$3.25 million is partnership funding from Indian and Northern Affairs Canada in the First Nation Forestry Program.

This joint-initiative program has been ongoing since 1992. I have some reports for the committee and its research group in respect of various aspects of the First Nation Forestry Program. There is the annual report to ministers and various studies undertaken through the FNFP. Most recently, two studies were undertaken with the Institute on Governance on best practices between industry and First Nations in Canada and in British Columbia. I will leave this material with the Clerk of the Committee.

I would point out that the FNFP is a partnership program involving industry and First Nations. The money in the First Nation Forestry Program levers \$11 million from those partners. It is a kind of seed fund that enables the partners to move forward with projects in forestry and forestry management.

The Canadian Forest Service also sponsors some science and technology outreach activities in support of traditional land use research, non-timber forest product development and pine beetle remediation initiatives with First Nation communities in British Columbia. We also have the Model Forest Program, which has strong Aboriginal participation and various components. This research and demonstration program is aimed at encouraging innovation in forest management at the site level and involves the interests of local First Nation and Metis communities, environmental groups, industry and governments. It is a unique and interesting partnership program.

Within that program component, there is one model forest known as the Waswanipi Cree Model Forest. It specifically manages the Cree area of northern Quebec and the unique partnership includes industry, the provincial government, the federal government, academia, environmental groups, et cetera. I will leave a copy of a report on the Waswanipi Cree Model Forest with the Clerk of the Committee.

Another aspect of this model forest program is some of the outreach activity that individual model forests undertake. The Innu Labrador Outreach Project involves support and mentorship from the western Newfoundland model forest into the Innu community to provide them with some of the necessary tools to manage their lands in Labrador once the land claims settlement is complete. Similarly, the Aboriginal Strategic Initiative in the model forest program provides workshops and various initiatives aimed at including Aboriginal values in forest management in the broader industry, and at sharing innovations through various workshops and conferences between industry and Aboriginal groups.

dont 3,25 millions proviennent d'un fonds de partenariat du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour le Programme forestier des Premières nations.

Ce programme, une initiative conjointe, est en œuvre depuis 1992. J'ai des rapports du comité et de son groupe de recherche sur divers aspects du Programme forestier des Premières nations. Il y a le rapport annuel aux ministres et diverses études qui ont été entreprises par le biais du PFPN. Plus récemment, deux études ont été entreprises par l'Institut sur la gouvernance relativement aux pratiques exemplaires entre l'industrie et les Premières nations au Canada et en Colombie-Britannique. Je laisserai ces documents au greffier du comité.

Je voudrais signaler que le PFPN est un programme de partenariat engageant l'industrie et les Premières nations. Les fonds versés dans le Programme forestier des Premières nations mobilisent à leur tour des investissements de 11 millions de dollars. C'est le genre de fonds de lancement qui permet aux partenaires de réaliser des projets en foresterie et en gestion des forêts.

Le Service canadien des forêts parraine en outre quelques activités d'extension en sciences et technologie à l'appui de la recherche sur les utilisations traditionnelles des terres et la mise en valeur des produits forestiers autres que le bois de coupe. Il appuie aussi des initiatives de lutte contre le dendroctone du pin avec des collectivités des Premières nations en Colombie-Britannique. Nous avons, de plus, le Programme canadien des forêts modèles, qui jouit d'une forte participation des Autochtones et à divers volets. Ce programme de recherche et de démonstration vise à encourager l'innovation dans la gestion des forêts sur place et engage les intérêts des collectivités métisses et des Premières nations, ou des groupes environnementaux, de l'industrie et des gouvernements. C'est un programme de partenariat unique très intéressant.

Dans cette composante de programme, il y a une forêt modèle, connue sous le nom de forêt Waswanipi. Elle gère spécifiquement le territoire cri du nord du Québec et ce partenariat unique englobe l'industrie, le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral, des universités, des groupes environnementaux, et bien d'autres encore. Je laisserai au greffier du comité une copie du rapport sur la forêt modèle cri Waswanipi.

Un autre aspect de programme de forêt modèle est celui de certaines des activités d'extension qu'entreprennent certaines forêts modèles en particulier. Le projet d'extension des Innus du Labrador comprend le soutien et le mentorat pour intégrer la forêt modèle de l'ouest de Terre-Neuve dans la collectivité innue, afin de munir celle-ci de certains outils qui lui seront nécessaires pour gérer son territoire au Labrador une fois que les revendications territoriales seront réglées. De même, l'Initiative stratégique autochtone, relativement au programme des forêts modèles, offre des ateliers et diverses activités visant à englober les valeurs autochtones dans la gestion des forêts dans l'industrie en général, et le partage des innovations au moyen de divers ateliers et conférences entre l'industrie et les groupes autochtones.



For these programs, perhaps \$7 million does not seem sufficient but it applies a tremendous amount of leverage to other participants and includes a large degree of non-budgetary support in terms of mentorship by the parties involved: the Canadian Forest Service, technical assistance and various others who participate in the network. It is a proven, on-the-ground delivery agent and facilitator for building First Nation forestry partnerships and a key enabler for Aboriginal participation in economic development. Since its inception, it has funded 1700 projects with a total value of \$137 million, of which \$39 million was contributed by FNFP. That has created opportunities for over 600 First Nations people to improve their skills and apply sustainable forest management practices. Through training initiatives, First Nations workers are gaining the technical skills that lead to employment in the forest sector. As well, they have opportunities for contracts in areas such as firefighting and silviculture work with the province. I would like to mention two examples: the Alberta First Nations have been accredited with Level 2 firefighting and now contract their services to the Province of Alberta; and the Nak'azdli First Nations in British Columbia received assistance to train band members and has since entered into a five-year joint-venture agreement with a logging company. Moreover, as a capacity-building program, the FNFP is assisting First Nations to apply for and receive offers of forest licence and land leases. For example, the former Conne River First Nation in Newfoundland and Labrador, Miawpukek Mi'kmaq is negotiating with the province for a long-term lease on 10,000 hectares of additional forest land to support a new sawmill.

Another successful example is linked to the role FNFP played in brokering the New Brunswick Aboriginal Forestry Initiative. This four-year regional skills training partnership will provide training and skills-upgrading for 500 aboriginal forestry workers in New Brunswick and will support Aboriginal business formation and permanent job placements with industry for up to 150 workers. Regional initiatives such as this one offer an approach that addresses the range of barriers limiting Aboriginal participation in the forest sector. Increasingly, the FNFP sees that regional skills initiatives off reserve are the primary way to create sustainable benefits and economic development. This partnership initiative in New Brunswick included industry, the province, the Aboriginal Skills and Employment Program funding from HRSDC, regional development agencies and academia. It truly is a broad partnership. The FNFP was the catalyst that brought people together and the enabler of the seed funding to bring it to fruition.

Pour ces programmes, 7 millions de dollars ne semblent peut-être pas une somme suffisante, mais elle favorise un apport énorme d'autres participants et un soutien non budgétaire d'envergure, sous forme de mentorat, par les intéressés, comme le Service canadien des forêts, une aide technique et divers autres qui participent au réseau. Ce programme est un mécanisme éprouvé d'exécution sur le terrain, qui facilite l'établissement de partenariats des Premières nations dans le secteur forestier, car c'est l'un des meilleurs moyens de faciliter la participation des Autochtones au développement économique dans ce secteur. Depuis sa création, le programme a financé environ 1 700 projets, pour une valeur totale de 137 millions de dollars, dont 39 millions de dollars provenant du PFPN. Ces partenariats ont créé des débouchés pour plus de 600 membres des Premières nations, qui ont pu perfectionner leurs compétences et mettre en application des pratiques de gestion forestière durables. Grâce à des initiatives de formation, les travailleurs des Premières nations acquièrent les compétences techniques voulues pour obtenir de l'emploi dans le secteur forestier. De plus, ils ont des possibilités de contrats de sylviculture et de lutte contre les incendies avec la province. J'aimerais citer deux exemples : les Premières nations de l'Alberta ont obtenu l'accréditation de niveau 2 en lutte contre les incendies et offrent maintenant leurs services à la province dans le cadre de marchés de services; la Première nation Nak'azdli de la Colombie-Britannique a reçu de l'aide afin de former des membres de la bande, et cette dernière a conclu une entente de contreprise de cinq ans avec une compagnie forestière. De plus, les Premières nations sont de plus en plus nombreuses à acquérir des baux fonciers et permis forestiers hors réserves. À titre d'exemple, à Terre-Neuve-et-Labrador, les Micmacs Miawpukek négocient avec la province un bail à long terme portant sur 10 000 hectares de terres forestières supplémentaires pour les besoins d'une nouvelle scierie.

Il y a un autre cas de réussite, lié au rôle du PFPN dans la conclusion de l'initiative forestière autochtone du Nouveau-Brunswick. Il s'agit d'un partenariat régional de formation professionnelle d'une valeur de 4 millions de dollars sur quatre ans, dans le cadre duquel on offrira de la formation et du perfectionnement des compétences à 500 travailleurs forestiers autochtones. On encouragera la formation d'entreprises autochtones; et on appuiera les placements de jusque 150 travailleurs dans l'industrie. Les initiatives régionales comme celles-ci offrent une approche permettant de franchir nombre d'obstacles qui limitent la participation des Autochtones dans le secteur forestier. De plus en plus, le PFPN constate que les initiatives de perfectionnement des compétences hors réserve sont le principal moyen de créer des avantages durables et de favoriser le développement économique. Cette initiative de partenariats au Nouveau-Brunswick englobait l'industrie, la province, le financement du Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones par RHDCC, les organismes de développement régional et les universitaires. C'est véritablement un vaste partenariat. Le PFPN a été le catalyseur qui a rassemblé les gens et permis le versement de fonds de lancement pour en faire une réalité.

These programs are part of NRCAN's contribution to greater Aboriginal participation and benefit in the economy. We think these programs are doing a good job. They are on the ground and although they are not particularly visible and grand in size, they work well where the First Nations live. You can see many testimonies to that in the travels of the committee across Canada.

Forestry is an important economic activity for Aboriginal people and communities. The opportunities for employment, contracting and business development are becoming more abundant, and the forestry industry is willing to enter into various forms of partnership. However, the lack of technical, human and financial resources makes it difficult for Aboriginal people to participate fully in existing opportunities. The Canadian Forest Service is working with its partners to increase Aboriginal participation in the forest sector. We appreciate the opportunity to appear before this committee today. We would be very happy to be of assistance any way we can.

**Senator Peterson:** I need some help. Aboriginal workers comprised only 4.2 per cent of all employed workers in the forestry sector. Is the percentage so low because the matrix for the forest sector so large?

**Mr. Farrell:** We would compare it to the statistic in manufacturing, generally. The percentage is certainly higher than it is in the oil and gas industry. Why it is so small remains an ongoing challenge. One reason might be that the industry is generally shedding jobs rather than creating more jobs. The loss of jobs has been about 50,000 in the forest products sector over the last five years. It remains a challenge. Some firms have individual targets for their own companies for increasing the level of Aboriginal participation in their workforces. The percentage is higher than in some other sectors but, at the same time, it probably should be higher.

**Senator Peterson:** Are there any strategic alliances with the First Nations and others to help them grow? You mentioned the lack of financial resources. How would financing be secured? If the financial institution were willing to lend the money, how would that loan be secured?

**Mr. Farrell:** Mr. Wilson used to work for Indian and Northern Affairs, so he knows the details better than I know them.

**Mr. Wilson:** There are many sources of capital. Some of it is developmental capital secured through Aboriginal capital corporations and community development corporations, which is higher-risk capital lending requiring lower collateral. There are also joint ventures and arrangements made with individual companies. For example, a First Nation might begin with 10 per cent interest based on their capacity to provide equity, which graduates over time to a 50 or 49 per cent equity position

Ces programmes sont des éléments intégrants de la contribution de RNCAN à une plus vaste participation autochtone et à la stimulation de l'économie. Nous pensons que ces programmes sont efficaces. Ils sont offerts sur le terrain et, bien qu'ils ne soient pas particulièrement visibles et de dimensions faramineuses, ils fonctionnent bien là où vivent les Premières nations. Vous en entendrez de nombreux témoignages dans vos déplacements dans tout le pays.

La foresterie constitue une activité économique importante pour la majorité des Autochtones et des collectivités autochtones. Les perspectives d'emploi, la passation de marchés et de développement des affaires sont plus nombreuses et l'industrie forestière est disposée à conclure diverses formes de partenariats. Toutefois, le manque de ressources techniques, humaines et financières constitue un défi important à une participation accrue des Autochtones aux débouchés économiques reposant sur la forêt. Le Service canadien des forêts veut augmenter la participation des Autochtones dans le secteur forestier, en partenariat avec d'autres intervenants de ce secteur et les peuples autochtones. Nous vous remercions de votre accueil et souhaitons vous apporter toute l'aide que nous pourrons.

**Le sénateur Peterson :** Aidez-moi à comprendre. Les travailleurs autochtones ne comptent que pour 4,2 p. 100 de tous les travailleurs employés dans le secteur forestier. Est-ce que ce pourcentage est si faible parce que le secteur forestier est si vaste?

**M. Farrell :** Nous pourrions le comparer aux statistiques dans le secteur manufacturier en général. Le pourcentage est certainement plus élevé que dans les secteurs du pétrole et du gaz. La raison qui fait qu'il demeure si faible reste un défi constant. Une raison pourrait être que l'industrie élimine continuellement des postes plutôt que d'en créer. La perte d'emplois s'est chiffrée à quelque 50 000 dans le secteur des produits forestiers depuis cinq ans. Cela reste un défi. Certaines compagnies ont établi des cibles, pour elles-mêmes, d'augmentation du niveau de participation des Autochtones dans leur effectif. Le pourcentage est plus élevé que dans certains autres secteurs mais, néanmoins, il devrait probablement être plus élevé.

**Le sénateur Peterson :** Existe-t-il des alliances stratégiques entre les Premières nations et d'autres pour les aider à croître? Vous avez parlé du manque de ressources financières. Comment le financement pourrait-il être assuré? Si l'institution financière était disposée à prêter l'argent, comment ce prêt pourrait-il être garanti?

**M. Farrell :** M. Wilson a déjà travaillé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, alors il saura mieux répondre que moi à cette question.

**M. Wilson :** Il existe de nombreuses sources de capital. Il y a par exemple le capital développement, assuré par le biais de sociétés autochtones de capital et de développement communautaire, qui offrent des prêts de capital à risque plus élevé en exigeant moins de garanties. Il y a aussi des coentreprises et des arrangements conclus avec certaines compagnies. Par exemple, une Première nation peut commencer avec une participation de 10 p. 100, selon sa capacité d'apport de



based on the revenue secured year after year by the profits of that joint venture. There are various models of accessing capital for investment.

Obviously, First Nations on reserve face challenges that other groups do not face. However, opportunities exist and lending portfolios are available. Some equity capital is available through Aboriginal Business Canada, ABC, depending on the criteria of the application. Some forms of capital are available. There is much research with ABC and the Aboriginal capital corporations on new kinds of flexible investment instruments for long-term debt.

**Senator Léger:** Do the lands belong to the Crown, to business or to the Aboriginals? Is there ownership?

**Mr. Farrell:** Currently, 97 per cent of forest lands in Canada are Crown lands, either federal or provincial. The vast majority is provincial Crown land. The commercial part of that forest is approximately 40 per cent of what we would define as "forest." For the most part, arrangements have been made with firms in return for services and fees. Some rights are offered to firms to harvest a volume of timber in compliance with a certain set of rules that protect other values. Such an agreement is between individual firms and provincial governments.

The process of settlement of land claims has been ongoing for some time. Another claim to that land, in some respects, is the current allocation to companies for sourcing fibre. Many companies have proceeded with making their own arrangements with local communities in respect of access to the fibre. Until the land claim is settled, the Crown land remains in the jurisdiction of the province. In many cases, there are long-term arrangements between individual firms and the province for access to the fibre.

**Senator Léger:** When you use the word "firm," do you mean business companies?

**Mr. Farrell:** That is right.

**Senator Léger:** You said that 97 per cent of forest lands belong to the Crown. Do you see evidence that the government is taking note of the increased Aboriginal participation and needs in the forest sector?

**Mr. Farrell:** I was in Prince Albert, Saskatchewan, yesterday for an annual meeting of the deputy ministers of the Canadian Council of Forest Ministers. There was a round table item on Aboriginal issues relating to the forest sector in respect to provinces. I was struck with what I saw as a sincere effort to accommodate Aboriginal participation in their policy development and in their relationship with their firms in terms of access to resources, novel approaches and agreements, although I do not know many of the details. I have been attending these meetings for many years, and I was quite struck by the level of preoccupation with making a sincere effort to

capitaux propres, et peut atteindre une participation financière, avec le temps, de 50 ou de 49 p. 100, en fonction du revenu assuré une année sur l'autre par les profits de cette coentreprise. Il y a diverses voies d'accès au capital pour l'investissement.

De toute évidence, les Premières nations des réserves sont confrontées à des défis que ne connaissent pas d'autres. Par contre, il existe des possibilités et des portefeuilles de prêt. Certains capitaux propres sont disponibles par le biais d'Entreprise autochtone Canada, EAC, selon les critères de la demande. Certaines formes de capital sont disponibles. Les Sociétés de financement des Autochtones et EAC font beaucoup de recherche sur les nouveaux types d'instruments d'investissement flexible pour le crédit dette à long terme.

**Le sénateur Léger :** Est-ce que les terres appartiennent à l'État, aux entreprises ou aux Autochtones? Est-ce qu'il y a des propriétaires?

**M. Farrell :** Actuellement, 97 p. 100 des territoires forestiers du Canada sont des terres publiques, appartenant aux gouvernements fédéral ou provinciaux. La plupart des terres appartiennent aux provinces. Environ 40 p. 100 de ces terres, la partie commerciale, pourraient être désignées comme des « forêts ». Pour la plupart, des arrangements ont été pris avec des sociétés en échange de services et de droits. Certains droits sont offerts aux sociétés pour la récolte d'une certaine quantité de bois, en vertu d'un ensemble établi de règles qui protègent d'autres valeurs. Ce genre d'entente se conclut entre les sociétés et les gouvernements des provinces.

Le processus de règlement des revendications territoriales est enclenché depuis quelque temps. Une autre revendication sur ces terres, à certains égards, est l'allocation actuelle à des compagnies pour le sourçage de la fibre. Bien des compagnies ont entrepris de conclure leurs propres arrangements avec les collectivités locales pour accéder à la fibre. Tant que les revendications territoriales ne sont pas réglées, les terres de l'État restent sous l'autorité de la province. Bien souvent, il y a des arrangements à long terme entre les sociétés et les provinces pour l'accès à la fibre.

**Le sénateur Léger :** Lorsque vous parlez de « société », voulez-vous dire des compagnies commerciales?

**M. Farrell :** C'est bien cela.

**Le sénateur Léger :** Vous avez dit que 97 p. 100 des terres forestières appartiennent à l'État. Avez-vous pu constater que le gouvernement remarque la participation et les besoins accrus des Autochtones dans le secteur forestier?

**M. Farrell :** J'étais à Prince Albert, en Saskatchewan, hier, pour une réunion nationale des sous-ministres du Conseil canadien des ministres des forêts. Il y a eu une discussion, en table ronde, sur les questions autochtones relativement au secteur forestier en rapport avec les provinces. J'ai été frappé par l'effort sincère qui était déployé pour favoriser la participation des Autochtones dans l'élaboration des politiques et dans leurs relations avec les sociétés, relativement à l'accès aux ressources, aux approches et aux ententes novatrices, bien que je ne connaisse pas tellement les détails de tout cela. J'assiste à ces réunions depuis de nombreuses années, et j'ai été ébahi par la mesure de



accommodate and work with the kinds of constraints these deputies face in developing their policy regime. It was treated as an important and significant issue.

**Senator Léger:** I like your term "novel approaches." It is not only novel in the sense of technology and computers but also ideas. Do Aboriginals demonstrate initiative to go into business?

**Mr. Farrell:** I was in Saskatchewan from 1983-87. The Meadow Lake District Chiefs is a group on the west side of the province of Saskatchewan that developed a 20-year plan in the mid-1980s for the skills and capacities needed by their communities to achieve their goals within that timeframe. I saw a well-thought-out and well-considered business agenda to become more active in the forest economy in Saskatchewan. I left in 1987 just as they were getting. Today, there is a remarkable capacity in the ownership, converting plants, licences and other services associated with the forest sector. They have part ownership of a pulp mill and panel mill in Meadow Lake. They have accomplished their goals set out in that 20-year plan; and I suspect they are not finished moving forward. The forest sector is important for the strategy of their economic agenda, and they have done remarkably well in moving that agenda forward.

**Senator Buchanan:** In the Atlantic provinces, unlike the rest of the country less than 25 per cent of the forest lands are Crown-owned, and they do not have the same problems with the softwood lumber industry that the other provinces have. In Nova Scotia and New Brunswick, what business partnerships have been arranged between large companies such as Bowater Paper Company, Scott Paper and Avon River Paper Company, and the Mi'kmaq communities?

**Mr. Wilson:** Every province is different. The historic circumstances of Nova Scotia, with private wood-lot ownership and the way that wood supply has been allocated and sold, probably created some barriers to First Nation participation. If there is not a growing market, then there is a redistributing market such that if my dad had a job in the mill, then I would want that job in the mill. It is difficult to break in to that way of thinking and so First Nations in Nova Scotia are finding it difficult to get into the forest sector.

Through the model forest in Nova Scotia, we have the Nova Forest Alliance. The model forest stretches from Truro to the outskirts of Halifax, with its headquarters located in Stewiacke. An attempt to outreach to First Nations is made so that they might participate. For example, the Canadian Forest Service has been discussing some bio-energy projects with Shubenacadie. Certain connections to assist in eliminating this historic exclusion of First Nations are being developed. Tremendous investments have been made in Millbrook — a great transshipment point for Nova Scotia — so there is opportunity for First Nations to participate.

l'effort sincère déployé pour englober et intégrer le type de contraintes que ces sous-ministres connaissent dans l'élaboration d'un régime de politique. C'était traité comme une question importante et fondamentale.

**Le sénateur Léger :** J'aime bien l'expression « approches novatrices ». Ce n'est pas seulement novateur dans le sens de la technologie et des ordinateurs, mais aussi dans celui des idées. Est-ce que les Autochtones font preuve d'initiative pour entrer en affaires?

**M. Farrell :** J'étais en Saskatchewan de 1983 à 1987. Les chefs du district de Meadow Lake forment un groupe à l'extrême ouest de la Saskatchewan, qui ont dressé un plan sur 20 ans au milieu des années 1980, relativement aux compétences et aux capacités dont auraient besoin leurs collectivités pour atteindre leurs objectifs dans ce délai. J'ai vu un programme bien pensé et bien pensé visant à se réserver un rôle plus actif dans l'économie forestière de la Saskatchewan. Je suis parti en 1987, juste comme ils commençaient à prendre de la vitesse. Aujourd'hui, il y a une remarquable capacité aux plans de la propriété, de la conversion des usines, des permis et d'autres services associés au secteur forestier. Ils sont partiellement propriétaires d'une usine de pâtes et d'une usine de panneaux à Meadow Lake. Ils ont atteint les objectifs fixés dans ce plan sur 20 ans; et je soupçonne qu'ils n'ont pas fini de progresser. Le secteur forestier tient une place importante dans la stratégie de leur programme économique, et ils ont fait un travail remarquable pour réaliser ce programme.

**Le sénateur Buchanan :** Dans les provinces de l'Atlantique, au contraire du reste du pays, moins de 25 p. 100 des terres forestières appartiennent à l'État, et ils n'ont pas les mêmes problèmes avec le secteur du bois de sciage de résineux que connaissent les autres provinces. En Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, quels partenariats ont été conclus entre les grandes compagnies, comme Bowater Pâtes et papiers, Papiers Scott et Avon River Paper Company, et les collectivités micmacs?

**M. Wilson :** Chaque province est différente de l'autre. Le contexte historique de la Nouvelle-Écosse, avec les boisés privés et la manière dont l'offre de bois a été répartie et vendue, a probablement fait obstacle à la participation des Premières nations. S'il n'y a pas un marché prospère, il y a un marché de redistribution qui fait que si mon père avait un emploi à l'usine, je voudrais un emploi à l'usine. Il est difficile de s'ingérer dans cette mentalité, et c'est pourquoi les Premières nations de la Nouvelle-Écosse ont des difficultés à intégrer le secteur forestier.

Comme forêt modèle en Nouvelle-Écosse, nous avons la Nova Forest Alliance. Cette forêt modèle s'étend de Truro aux abords d'Halifax, et son siège social est situé à Stewiacke. Des tentatives d'extension sont faites vers les Premières nations pour qu'elles puissent participer. Par exemple, le Service canadien des forêts a eu des discussions au sujet de projets de bioénergie avec les Shubenacadie. Certains rapports sont établis dans un effort pour mettre fin à cette exclusion historique des Premières nations. D'énormes investissements ont été faits à Millbrook — un site fantastique de débordement pour la Nouvelle-Écosse — alors les Premières nations ont une occasion de participer.

Confidence is growing, as demonstrated by Eskasoni, which is a growing concern in the area of forestry. It is a matter of building up the capacity so that both sides are confident that the joint venture being entered by industry and First Nations will be a winner. As that capacity grows, there will be better relationship building in Nova Scotia. However, at this stage, there is much room for improvement. There are opportunities for subcontracting but I am not totally familiar with the situation. I do know that much more can be done.

In our New Brunswick study, we noticed that no Aboriginal truckers were involved. As part of the New Brunswick Aboriginal Forestry Initiative, we have a target number of Aboriginal truckers to be involved in various subcontracting and silviculture work. It is a question of time to bring people together and to build the confidence and network that will make things happen. That is my general take on the situation in Nova Scotia. Although I am not familiar with individual companies, I do know that some have positive initiatives such as scholarships for Aboriginal students and summer employment programs. I am not familiar with their joint venture relationships.

**Senator Buchanan:** I am not familiar with them but I doubt that there are many joint ventures now or in the past. Why that is, I do not know. Some communities are more interested in becoming involved in industrial, manufacturing or real estate developments than in forestry. Many strides have been made in Millbrook, but not much is happening in Cape Breton or in the eastern Nova Scotia forest sector.

**Mr. Wilson:** Under the First Nations Forestry Program, we have about 170 projects across Canada. Eskasoni has some capacity-building initiatives under way. At the level of big business or joint ventures, Aboriginal Business Canada, ABC, or someone else would be better able to answer that question.

**Senator Gustafson:** Is most of the Aboriginal participation in the lighter forest areas, such as the boreal forests, rather than in the heavy timber forest areas of B.C., for example?

**Mr. Farrell:** I would not want to be quoted on statistics, but there are numerous examples of active co-management and Aboriginal business ventures. For example, a forest products company in coastal British Columbia was a joint venture between Weyerhaeuser and First Nations. Recently, Weyerhaeuser sold its share of the interest, which clearly underscored the fact that it was an ongoing, profitable venture with the capacity and wherewithal to continue prosperity. If I recall, a deputy minister in British Columbia mentioned yesterday that 45-50 management agreements with First Nations firms or communities have been signed over the last year and a half; and there are more in the works. They have withdrawn up to 20 per cent of 10-year licences

La confiance augmente, comme le démontrent les Eskasonis, est c'est une préoccupation croissante dans le secteur forestier. Ce qu'il faut, c'est renforcer la capacité pour que les deux partis puissent avoir confiance que la coentreprise constituée entre l'industrie et les Premières nations ne peut qu'être gagnante. Au fur et à mesure de la croissance de la capacité, leurs rapports se consolideront en Nouvelle-Écosse. Cependant, à ce stade-ci, il reste encore beaucoup de place pour l'amélioration. Il y a des possibilités de sous-traitance, mais je ne connais pas très bien la situation. Je sais néanmoins qu'il reste encore beaucoup à faire.

Dans notre étude menée au Nouveau-Brunswick, nous avons remarqué l'absence de camionneurs autochtones. Dans le cadre de l'Initiative forestière autochtone du Nouveau-Brunswick, nous avons fixé le nombre cible de camionneurs autochtones qui devraient participer à divers travaux de sous-traitance et de sylviculture. Ce n'est qu'une question de temps pour rassembler les gens, stimuler la confiance et créer le réseau qui rendra tout possible. C'est ma perspective générale de la situation de la Nouvelle-Écosse. Bien que je ne connaisse pas très bien des compagnies en particulier, je sais que certaines ont mis en œuvre des initiatives positives, comme des bourses d'études pour des étudiants autochtones et des emplois d'été. Je ne suis pas très au courant de leurs relations de coentreprise.

**Le sénateur Buchanan :** Je ne les connais pas très bien, mais je doute qu'il y ait beaucoup de coentreprises, que ce soit maintenant ou dans le passé. Pourquoi cela, je ne le sais pas. Certaines collectivités sont plus intéressées à s'engager dans le développement industriel, manufacturier ou immobilier que dans la foresterie. Bien des progrès ont été réalisés à Millbrook, mais il ne se passe pas grand-chose dans le secteur forestier du Cap-Breton ou de l'est de la Nouvelle-Écosse.

**M. Wilson :** Avec le programme forestier des Premières nations, nous avons environ 170 projets dans tout le Canada. Les Eskasonis ont mis en œuvre quelques initiatives de renforcement des capacités. Pour ce qui est des grandes entreprises ou des coentreprises, Entreprises autochtones Canada, ou quelqu'un d'autre pourrait peut-être mieux répondre à cette question.

**Le sénateur Gustafson :** Est-ce que la plus grande partie de participation autochtone se fait dans les secteurs de forêts plus dégagées, comme les forêts boréales, plutôt que dans les forêts d'exploitation de la Colombie-Britannique, par exemple?

**M. Farrell :** Je ne voudrais pas qu'on me cite relativement à des statistiques, mais il y a de nombreux exemples de cogestion active et d'entreprises autochtones. Par exemple, il y avait une compagnie de produits forestiers de la côte de la Colombie-Britannique qui était une coentreprise entre Weyerhaeuser et les Premières nations. Récemment, Weyerhaeuser a vendu sa part de l'entreprise, ce qui fait indiquer nettement que c'était une entreprise viable, rentable qui a les capacités et la volonté pour continuer à prospérer. Si je me souviens bien, un sous-ministre de la Colombie-Britannique a dit hier que 45 à 50 ententes de gestion avaient été signées depuis un an et demi avec des sociétés ou collectivités des Premières nations; et d'autres encore sont sur la



on the coast that were committed to providing timber to a certain firm, and a fair percentage of that 20 per cent is available to Aboriginal and First Nation communities.

Activities in the Queen Charlotte Islands create a more direct influence, if not control, over forest resources in that part of British Columbia. This is occurring as we speak. the level of participation will continue to grow. Discussions around land claims no doubt continue to be difficult but we will work through them. I clearly sense a growing opportunity in British Columbia, and policy is supporting that trend.

**Senator Gustafson:** What kind of expansion could be expected in the industry?

**Mr. Farrell:** The current picture of the forest products industry in Canada is a bit checkered. Newsprint and the pulp industry are facing tough markets. I would say that the demand for newsprint in the North America market will continue to shrink. In the pulp industry, where newsprint is the main market, heavy investments have been made. To build a pulp mill today costs just under \$1 billion.

In the lumber and panel industries, lumber continues to be quite strong in the North American market but we see the greatest growth in Canada in the panel industry, where new investments in forest products are being made. Over the last couple of weeks, two or three major investments were announced in British Columbia, some because if the mountain pine beetle and some because of the opportunities for that market growth.

**Senator Gustafson:** A company such as Daishowa-Marubeni International Ltd. would be difficult to compete with because their operation is mammoth.

**Mr. Farrell:** Yes, it is a big operation but their prosperity is owed to their dedicated market in Japan. All of their pulp is shipped to Japan pre-sold, unlike the rest of the pulp industry in Canada. Daishowa-Marubeni produces a mix of hardwood and softwood pulp. The biggest competition for hardwood pulp comes from Brazil and Chile, where they grow a tree in under 20 years, where the cost of labour is considerably less and where the environmental standards are lower in terms of technology and production. Their cost of production is considerably less than it is in Canada, although the scale of the operation is similar.

**Senator Gustafson:** That reopens the subject of reseeded, reforestation and expansion. Are Aboriginal people involved in that process?

**Mr. Farrell:** As Mr. Wilson mentioned, the highest percentage participation in the forest product sector tends to be in the areas of firefighting, harvesting and silviculture, which includes tree

table de travail. Ils ont supprimé jusqu'à 20 p. 100 des permis sur dix ans sur la côte et, ils s'étaient engagés à fournir du bois à une certaine entreprise, et un bon pourcentage de ce 20 p. 100 de permis est mise à la disposition des collectivités autochtones et des Premières nations.

Les activités dans les Îles de la Reine Charlotte exercent une influence plus directe, sinon le contrôle, sur les ressources forestières de cette région de la Colombie-Britannique. Cela arrive au moment même où nous parlons. Le niveau de participation continuera d'augmenter. Les discussions relativement aux revendications territoriales continuent, c'est certain, d'être difficiles, mais nous allons les régler. J'ai nettement l'impression de débouchés croissants en Colombie-Britannique, et les politiques appuient cette tendance.

**Le sénateur Gustafson :** À quel genre d'expansion pourrait-on s'attendre dans le secteur?

**M. Farrell :** La situation actuelle du secteur des produits forestiers au Canada est un peu inégale. Le papier journal et le secteur des pâtes ont des marchés difficiles. À mon avis, la demande de papier à journal en Amérique du Nord continuera de diminuer. Dans le secteur des pâtes, dont le papier à journal est le principal marché, d'importants investissements ont été faits. Il en coûte de nos jours, pour construire une usine de pâtes, un peu moins d'un milliard de dollars.

Dans les secteurs du bois de sciage et des panneaux, le bois de sciage continue d'être assez solide sur le marché nord américain, mais nous assistons à la plus forte croissance au Canada dans le secteur des panneaux, qui fait de nouveaux investissements dans les produits forestiers. Depuis deux semaines, deux ou trois importants investissements ont été annoncés en Colombie-Britannique, que ce soit à cause du dendroctone du pin, ou en raison de possibilités de croissance du marché.

**Le sénateur Gustafson :** Il serait difficile de faire concurrence à une compagnie comme Daishowa-Marubeni International Ltd, parce qu'elle est gigantesque.

**M. Farrell :** Oui, c'est une grosse compagnie, mais elle doit sa prospérité à son marché réservé au Japon. Elle expédie toutes ses pâtes au Japon, vendues à l'avance, ce qui n'est pas le cas du reste du secteur des pâtes au Canada. Daishowa-Marubeni produit un mélange de pâte de bois dur de feuillus et de bois résineux. La plus forte concurrence, pour la pâte de bois résineux, vient du Brésil et du Chili, où un arbre pousse en 20 ans, où le coût de la main d'œuvre est nettement inférieur et où les normes environnementales sont moins rigoureuses en ce qui concerne la technologie et la production. Leurs coûts de production sont considérablement moins élevés qu'au Canada, bien que l'opération soit d'ampleur similaire.

**Le sénateur Gustafson :** Cela nous ramène au sujet du réensemencement, de la reforestation et de l'expansion. Est-ce que les peuples autochtones participent à ce processus?

**M. Farrell :** Comme le disait M. Wilson, le plus haut pourcentage de participation dans le secteur des produits forestiers tend à être dans les domaines de la lutte contre les



planting, thinning and site preparation. For the most part in Canada, firms take responsibility for silviculture to remain compliant with the conditions for harvesting.

**Senator Peterson:** Is the Canadian Forest Service a financial partner? Does it help with management or to prepare business plans? What role does it play?

**Mr. Farrell:** The First Nations Forestry Program is one of the few dedicated specifically to First Nations communities. Mr. Wilson, would we help to support the development of a business plan?

**Mr. Wilson:** Yes. As I mentioned earlier, I will distribute reports on the First Nations Forestry Program, as well as an interesting study on Aboriginal tenures in Canada and the growing trend towards Aboriginal-managed forest tenures, which we helped to finance in conjunction with the National Aboriginal Forestry Association. The program supports a wide range of activities that are determined by the provincial committees, which make decisions on project funding. The activities range from basic silviculture work for First Nation lands to preparing inventory and plans for on-reserve and business feasibility studies for First Nation businesses that wish to explore forest-based opportunities.

**The Chairman:** It was moved that the committee accept into evidence the report from Mr. Wilson. I thank both the witnesses for appearing before us to impart their information.

Next, we will hear from representatives of the First Nations Lands Advisory Board. Good evening, Chief Louie, please proceed.

**Mr. Robert Louie, Chairman, Chief of the Westbank First Nation, First Nations Lands Advisory Board:** Thank you, Mr. Chairman and senators. We are pleased to appear before the committee to give evidence on issues related to economic development, particularly as they relate to key factors for economic development success on First Nation reserve lands, and to discuss the various obstacles to achievement for economic development success.

On my right is Chief Bill Williams of the Squamish First Nation in British Columbia. On his right is Chief Barry Seymour of the Lheidli T'enneh First Nation in British Columbia. Also with us in the audience is Ms. Ruth Nahanee, Land Manager for the Squamish First Nation under the First Nations Land Management Act.

I would like to focus on the Framework Agreement on First Nations Land Management and the First Nations Land Management Initiative, with which several others and I have been involved for approximately 18 years. First, I will provide honourable senators with my background in this area. I have been Chairman of the Lands Advisory Board and Resource Centre for approximately 18 years and Chief of the Westbank First

incendies, la récolte et la sylviculture, ce qui comprend la plantation, l'éclaircie et la préparation des sites. La plupart des entreprises au Canada sont responsables de veiller à ce que la sylviculture reste conforme aux conditions liées à la récolte.

**Le sénateur Peterson :** Est-ce que le Service canadien des forêts est un partenaire financier? Est-ce qu'il contribue à la gestion ou à la préparation des plans de l'entreprise. Quel est son rôle?

**M. Farrell :** Le programme forestier des Premières nations est l'un des quelques programmes seulement qui visent spécifiquement les collectivités des Premières nations. Monsieur Wilson, est-ce que nous appuierions la préparation d'un plan d'affaires?

**M. Wilson :** Oui. Comme je l'ai dit tout à l'heure, je vais distribuer des rapports du Programme forestier des Premières nations, ainsi qu'une étude intéressante sur les tenures autochtones au Canada et sur les tendances croissantes vers le mode de tenure forestière sous gestion autochtone, que nous avons aidé à financer en collaboration avec l'Association nationale forestière autochtone. Le programme soutient un large éventail d'activités qui sont déterminées par les comités provinciaux, qui prennent des décisions sur le financement des projets. Les activités vont de travaux fondamentaux de sylviculture pour les terres des Premières nations à la préparation d'inventaires et de plans pour les études de faisabilité en réserve ainsi que d'affaires pour des entreprises des Premières nations qui souhaitent explorer le potentiel des forêts.

**Le président :** Il est proposé que le comité accepte comme preuve le rapport de M. Wilson. Je remercie les deux témoins d'être venus devant le comité partager ces renseignements.

Nous allons maintenant entendre des représentants du First Nations Lands Advisory Board. Bonsoir, chef Louie. La parole est à vous.

**M. Robert Louie, président, chef de la Première nation Westbank, First Nations Lands Advisory Board :** Merci, monsieur le président et sénateurs. Nous sommes heureux de comparaître devant le comité pour parler de questions se rapportant au développement économique, particulièrement en rapport avec les éléments essentiels au succès du développement économique des terres des Premières nations, et pour discuter des divers obstacles à ce succès.

À ma droite se trouve le chef Bill Williams, de la Première nation Squamish de la Colombie-Britannique. À sa droite, se trouve le chef Barry Seymour, de la Première nation Lheidli T'enneh, de la Colombie-Britannique. Nous sommes aussi venus avec Mme Ruth Nahanee, Chef des Terres pour la Première nation Squamish en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, et elle est dans l'assistance.

J'aimerais me concentrer sur l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations et l'Initiative de gestion des terres de Premières nations, auxquelles j'ai participé avec plusieurs autres depuis environ 18 ans. Tout d'abord, je vais expliquer aux honorables sénateurs mes antécédents dans le domaine. J'ai été président du Lands Advisory Board and Resource Centre pendant environ 18 ans, et chef de la Première nation Westbank

Nation for approximately 13 years. In the past, up to 25 per cent of all land transactions took place on our reserve lands as they apply to reserve lands in Canada. We deal with much development, many leases and permits, and various interests in reserve lands. As well, for eight years I have been a member of the board of directors of the Peace Hills Trust, which is the largest Aboriginal financial institution in Canada, providing financial opportunities to First Nations people in Canada. I am a former director of Aboriginal Business Canada, ABC; former general manager of the Westbank Indian Band Development Company Ltd. in the mid- to late-1970s; and I own several viable small businesses.

I have circulated a brief presentation to honourable senators that will be my focus today to provide an overview and an update on the Framework Agreement on First Nations Land Management, which I will refer to as the framework agreement. I would ask for the committee's support of the framework agreement process and its objectives. The framework agreement has translated into a great deal of success for First Nations communities in Canada that have passed their land codes and are exercising jurisdiction to manage their lands and resources.

The framework agreement enables First Nations in Canada to exercise their inherent right to manage their reserve lands and resources and to make timely business and administrative decisions. First Nations that are part of this process have the choice to opt out of the 32 land sections of the Indian Act and to establish regimes to manage reserve lands and resources by creating a land code, which is the law that would be put forth by the First Nation community to manage its lands and resources. The land code then has to be ratified by the members of the First Nation community. The framework agreement enables First Nations to develop and implement a community process for the creation and ratification of laws on the use, possession and occupancy of First Nation reserve lands.

The Framework Agreement First Nations Land Management was signed by the original 14 First Nations and Canada in 1996. In 1999, the First Nation Land Management Act, FNLMA, was passed. That ratified and brought into effect the Framework Agreement on First Nation Land Management executed by the 14 First Nations and Canada in 1996. In March 2003, cabinet approved the expansion of the First Nations Land Management Initiative to include an additional "rolling 30" First Nations to the land management initiative and to provide funding for the signatory First Nations and the additional First Nations who had become part of the land management initiative. In fiscal year 2006-07, the current five-year funding authority expires.

I will speak to the economic development currently underway with those participating in the framework agreement. The Ontario community of the Chippewas of Georgina Island have developed and negotiated 230 individual cottage leases and retained the lease revenue for community development. That is significant because when they passed their land codes, they were

pendant 13 ans. Dans le passé, jusqu'à 25 p. 100 des transactions sur les terres ont porté sur les terres de notre réserve, puisqu'elles s'appliquent aux terres de réserves du Canada. Nous composons avec beaucoup de développement, beaucoup de baux et de permis, et divers intérêts manifestés pour les terres de réserves. J'ai aussi, pendant huit ans, été membre du conseil d'administration de Peace Trust, la plus importante institution financière autochtone du Canada, qui offre des solutions financières au peuple des Premières nations du Canada. J'ai été directeur d'Entreprise autochtone Canada, EAC; ex-directeur général de Westbank Indian Development Company Ltd, du milieu à la fin des années 1970; et je suis propriétaire de plusieurs petites entreprises viables.

J'ai distribué une brève présentation aux honorables sénateurs, sur laquelle je me concentrerai pour faire un survol de l'accord-cadre sur la gestion des terres des Premières nations, que j'appellerai l'accord-cadre, et faire le point sur lui. Je voudrais demander au comité d'appuyer le processus et les objectifs de l'accord-cadre. Cet accord-cadre est à la source de bien des réussites dans les collectivités des Premières nations du Canada qui ont adopté leur code foncier et exercent leur droit de gérer leurs terres et leurs ressources.

L'Accord-cadre permet aux Premières nations du Canada d'exercer leur droit inhérent de gérer les terres et les ressources de leurs réserves et de prendre des décisions d'affaires et des décisions administratives en temps opportun. Les Premières nations qui participent à ce processus ont la possibilité de s'exclure des 32 articles relatifs aux terres de la Loi sur les Indiens et de créer des régimes pour gérer les terres et les ressources de leurs réserves en créant un code foncier, qui devient la loi qu'appliquera la collectivité des Premières nations pour gérer ses terres et ses ressources. Le code foncier doit alors être ratifié par les membres de la collectivité des Premières nations. L'Accord-cadre permet aux Premières nations de concevoir et de mettre en œuvre un processus communautaire pour la création et la ratification des lois sur l'utilisation, la possession et l'occupation des terres de réserve des Premières nations.

L'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations a été signé en 1996 par les 14 Premières nations originales du Canada. En 1999, la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, la LGTPN, était adoptée. Cette adoption ratifiait et mettait en vigueur l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations qu'avaient signé les 14 Premières nations originales du Canada en 1996. En mars 2003, le Cabinet approuvait l'expansion de l'Initiative de gestion des terres des Premières nations pour englober des « tranches de 30 » Premières nations dans l'initiative de gestion des terres, et pour offrir un financement aux Premières nations signataires et aux Premières nations additionnelles qui s'étaient engagées dans l'initiative de gestion des terres. L'autorisation de financement actuelle, d'une durée de cinq ans, vient à échéance avec l'exercice 2006-2007.

Je vais parler du développement économique qui se fait actuellement avec ceux qui participent à l'accord-cadre. La collectivité des Chippewas de Georgina Island de l'Ontario a créé et négocié 230 baux de chalets et a conservé les loyers aux fins du développement communautaire. C'est important, parce que lorsqu'elle a adopté son code foncier, la bande a recensé bien des



able to put in place many uncollected lease revenues and collect the revenues generated by those cottage leases. Had they not been participants in the framework agreement to implement their land management, they might still have a backlog of uncollected lease revenues.

The Ts'kw'aylaxw, sometimes referred to as Pavilion, First Nation in British Columbia recently negotiated and amended a mining lease for a limestone quarry and -processing plant, including numerous employment contracts and additional community benefits while retaining lease revenue for the community. That is quite a significant achievement, and the Ts'kw'aylaxw are happy to talk about the success of the renegotiated mining lease that provides additional opportunities for their community.

With respect to my community of Westbank, I have a list of the kinds of developments in which we are currently involved. First, there is the Okanagan Lake Bridge Project that includes a new bridge and west approach interchanges. We are in the process of negotiating various contracts. Phase 1 for the west approach interchanges is estimated at \$20 million, and there is potential for \$100 million in construction projects from the British Columbia Ministry of Transportation and Highways over the next 10-15 years. In part, this has been made possible by the land code. We now have a land management authority over our lands and resources so the lands cannot be expropriated by government for these projects. That has afforded us the opportunity to negotiate a fair deal with the provincial government.

The second development is the "power commercial centre," which represents big-box retail outlets. Negotiations are being finalized for approximately 50 acres of frontage reserve land adjoining the town of Westbank on Highway 97 south. That has the potential to translate into hundreds of millions of dollars in investment in land and buildings. We have signed some leases with various developers and are in the process of finalizing other arrangements with certain big-box retail outlets. Developers are approaching us because we have land management jurisdiction and we are able to deal with construction permits, leases and all the other issues relevant on First Nation reserve lands.

The third development is Grizzly Wood Products, a manufacturing business. Recently, we purchased a company called Canada Japan Woodworks Ltd. As an offshoot of that, we built a new operation plant of approximately 18,000 square feet. We focus on the manufacturing of hardwood flooring, siding, cottages and miscellaneous wood products. This enhanced wood forestry manufacturing business is wholly owned and operated by Westbank First Nation. Again, our land management jurisdiction gives us more freedom to deal with the various issues relevant to that business.

revenus non perçus de location et a pu percevoir les revenus générés par les baux de chalets. Si elle n'avait pas participé à l'accord-cadre pour mettre en oeuvre son code foncier, il y aurait probablement encore un arriéré de revenus de location non perçus.

Les Ts'kw'aylaxw, parfois appelés les Pavillons, une Première nation de la Colombie-Britannique, ont récemment négocié et modifié un bail d'exploitation d'une carrière de pierre calcaire et d'une usine de traitement, auquel étaient liés de nombreux contrats d'emploi et qui comportait de nombreux avantages additionnels pour la collectivité, tout en laissant les revenus de location à la collectivité. C'est une réalisation d'importance et les Ts'kw'aylaxw parlent avec bonheur du succès de la renégociation du bail d'exploitation minière qui a créé de nouvelles possibilités pour leur collectivité.

En ce qui concerne ma collectivité de WestBank, j'ai une liste du type d'activités auxquelles nous participons actuellement. Tout d'abord, il y a le projet de pont du lac Okanagan, qui comprend un nouveau pont et des échangeurs sur la voie ouest. Nous sommes en train de négocier divers contrats. La première phase de l'échangeur de la voie ouest est estimée être d'une valeur de 20 millions de dollars, et il pourrait y avoir des projets de construction d'une valeur de 100 millions de dollars du ministère des Transports et des routes de la Colombie-Britannique pour les 10 à 15 prochaines années. Cela a été rendu possible, en partie, par le code foncier. Nous avons maintenant un pouvoir de gestion des terres sur nos terres et ressources, qui fait que le gouvernement ne peut exproprier nos terres pour ses projets. Cela nous a donné la possibilité de négocier une entente intéressante avec le gouvernement provincial.

Le deuxième projet de développement est celui d'un « mégacentre commercial », qui représente des magasins à grande surface. Les négociations tirent à leur fin pour environ 50 acres de terrain en bordure de la réserve adjacente à la ville de Westbank, sur l'autoroute 97 Sud. Cela pourrait se traduire en millions de dollars d'investissement dans les terres et les immeubles. Nous avons signé des baux avec divers promoteurs et sommes en train de mettre la dernière main à d'autres arrangements avec certains magasins à grande surface. Les promoteurs nous approchent parce que nous jouissons du pouvoir de gestion des terres et nous pouvons composer avec les permis de construction, les baux et toutes les questions touchant les terres de réserve des Premières nations.

Le troisième développement, c'est celui de Grizzly Wood Products, une société de transformation. Récemment, nous avons acheté une compagnie appelée Canada Japan Woodworks Ltd. Comme ramification de cette entreprise, nous avons construit une nouvelle usine d'environ 18 000 pieds carrés. Nous nous concentrons sur la fabrication de planchers de bois dur, de parements, de chalets et de divers produits du bois. Cette entreprise améliorée de fabrication de produits du bois est entièrement la propriété de la Première nation de Westbank, qui l'exploite. Encore là, notre pouvoir de gestion de nos terres nous donne plus de liberté pour composer avec les divers enjeux relatifs à cette entreprise.



The fourth development has arisen because of testing on our lands for resources. The results show aggregate deposits on the Kelowna, or east, side of the Okanagan Lake and lands that we recently acquired for reserve status. We refer to the lands as the Gallagher Canyon Reserve Lands, also known as I.R. No. 11 and I.R. No. 12. We believe there are millions of cubic meters of aggregate deposit, and that there will be many spin-off benefits such as trucking, cement businesses, et cetera. Our land management jurisdiction has given us more freedom to deal with the City of Kelowna so that our trucks can gain appropriate access to and from those lands via municipal and regional roads.

With regard to the First Nation Land Management Act and the framework agreement, certainly we want to continue to work with Canada to promote other First Nations who may wish to participate in such a land management initiative. There are approximately 42 First Nations signatories to the framework agreement. At least more 60 First Nations across Canada have expressed an interest and are awaiting signatory status to the framework agreement. We wish to continue to develop partnerships with Canada to enhance First Nations economic development under the FAFNLM. We will renew the five-year Treasury Board funding authority beginning in fiscal year 2007-08.

One of the main obstacles to economic development on First Nation lands, in my opinion, is the First Nations lack of jurisdictional capacity to manage their reserve lands and resources. Except for those who are involved in land codes with their own law-making process and with recognition as governments under this initiative, there is a lack of jurisdictional capacity under the Indian Act. That has created many problems. The lack of jurisdictional capacity for most First Nations in Canada translates into uncertainty about financial institutions, developers and professional advisors, such as lawyers, who might advise financial institutions. That uncertainty leads to obstacles and difficulties for the majority of First Nations in Canada developing their lands, especially security for financial institutions. We are working with Canada to develop a land registry regulations process. That has been slow and so we are encountering certain problems with financial institutions. In many cases, the priority of registrations is a problem. Security in providing loans is difficult for many of the financial institutions. We still have much work to do in that area to finalize the registration process.

It would be nice to complete the environmental management agreements with Canada because First Nations wish to exercise their environmental laws, which includes the leasing and development of lands. Canada has been slow in working with us to finalize the environmental management agreement. Another obstacle for both those involved in the land management initiative and those who are not involved is the lack of sufficient capacity-building dollars for First Nations. With regard to the land management initiative, there is lack of sufficient capacity

Le quatrième développement est survenu à cause de tests effectués sur nos terres, relativement aux ressources. Les résultats concluent à des dépôts d'agrégat du côté de Kelowna, à l'est du lac Okanagan, et sur les terres qui ont récemment acquis le statut de réserve. Nous appelons ces terres les terres de réserve du canyon Gallagher, et elles sont aussi connues sous les numéros IR11 et IR12. Nous croyons qu'il y a des millions de mètres cubes de dépôts d'agrégat, et qu'il y aura de nombreuses retombées économiques, notamment avec le camionnage, les entreprises de fabrication de ciment, et cetera. Notre pouvoir de gestion des terres nous a donné plus de liberté pour négocier avec la ville de Kelowna pour que nos camions puissent avoir un accès approprié à ces terres, par les routes municipales et régionales.

En ce qui concerne la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et l'accord-cadre, il est certain que nous voulons continuer de travailler avec le Canada pour aider d'autres Premières nations qui pourraient souhaiter participer à cette initiative de gestion des terres. Environ 42 Premières nations ont signé l'accord-cadre. Au moins 60 autres Premières nations du Canada ont exprimé de l'intérêt et attendent de pouvoir signer l'accord-cadre. Nous espérons continuer d'établir des partenariats avec le Canada pour stimuler le développement économique des Premières nations en vertu de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Nous allons renouveler le pouvoir de financement sur cinq ans du Conseil du Trésor à compter de l'exercice 2007-2008.

L'un des principaux obstacles au développement économique des terres des Premières nations, à mon avis, est l'absence de pouvoir des Premières nations sur la gestion des terres et des ressources de leur réserve. À part celles qui ont leur propre code foncier, leur propre régime judiciaire et qui sont reconnues comme des gouvernements en vertu de cette initiative, la Loi sur les Indiens ne nous accorde pas assez de pouvoirs. Cela a créé de nombreux problèmes. Le manque de pouvoir de la plupart des Premières nations du Canada se traduit en incertitude pour les institutions financières, les promoteurs et les conseillers professionnels, comme les avocats, qui pourraient conseiller les institutions financières. Cette incertitude est source d'obstacles et de difficultés pour la majorité des Premières nations du Canada qui veulent exploiter leurs terres, notamment pour les offrir en garantie aux institutions financières. Nous travaillons avec le Canada pour créer un processus de réglementation du registre des terres. La démarche est longue, et nous connaissons certains problèmes avec les institutions financières. Dans bien des cas, la priorité des enregistrements pose problème. Il est difficile pour bien des institutions financières d'obtenir des garanties pour consentir des prêts. Il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine pour finaliser le processus d'enregistrement.

Il serait bon de compléter les accords de gestion environnementale avec le Canada, parce que les Premières nations souhaitent exercer leurs droits environnementaux, notamment en ce qui concerne la location et l'exploitation des terres. Le Canada a fait preuve d'une grande lenteur dans ses négociations avec nous pour finaliser l'accord de gestion environnementale. Un autre obstacle, à la fois pour ceux qui participent à l'initiative de gestion des terres et ceux qui n'y participent pas, est le manque de fonds de développement des

dollars in both the developmental First Nations and the operational First Nations. We need greater funding to help First Nations develop the capacity to plan their land use and to manage their lands. Institutions must be available and open First Nations, and they need adequate knowledge to properly train economic development officers on reserve lands. They also need properly trained band administrators, land managers, informed council members and business people. Certainly, there is a lack of proper jurisdictional survey of reserve boundaries. That translates to uncertainty for developers and for financial officers. Having complete surveys, especially the external boundaries of reserve lands, would certainly be helpful. As we proceed through the First Nations Land Management Initiative, FNLMI, we are finding that many First Nations in Canada do not have proper surveys of the boundaries of their reserve lands. For example, when outstanding land title issues arise in respect of roads, access problems for developers and others can occur. These are only a few of the obstacles faced by First Nations in economic development across Canada.

**Mr. Bill Williams, Chief of Squamish First Nation:** Thank you for the opportunity to appear before you to discuss Aboriginal economic development. The Squamish Nation is a signatory to the Framework Agreement on First Nation Land Management. As soon as the Squamish Nation is able to conduct a community vote to assume control over the reserve lands and resources, a number of major economic opportunities are available, including those associated with the 2010 Olympic Winter Games.

Unfortunately, the Squamish Nation has been delayed in conducting a community vote to assume control over the reserve lands and resources because of the 100-year stewardship by Canada of our 24 reserves. Canada was obligated to provide a professional service that is reflective of its fiduciary and trust responsibility. However, the Squamish people are quickly learning that the stewardship has been a failure.

Environmental contamination is one of our concerns. All four of our Lower Mainland reserves have been identified as contaminated, and water and soil samples from 54 sites fail to meet government standards. The worst contamination is on lands where Canada issued a third-party lease for industrial use. Cleaning up these areas of Capilano, Mission, Kitsilano and Seymour reserves will be costly to the federal government. Our reserves in the Squamish Valley and Howe Sound are also contaminated, some by mercury and hydrocarbons from industry adjacent to the reserve. Some of our lands have suffered erosion and, as mentioned earlier, surveys to determine the extent of the erosion are incomplete.

capacités pour les Premières nations. Pour ce qui est de l'initiative de gestion des terres, on manque de fonds de développement des capacités à la fois pour les Premières nations qui font du développement et pour celles qui font de l'exploitation. Il nous faut plus de financement pour aider les Premières nations à accroître leur capacité de planifier l'utilisation des terres et de gérer leurs terres. Les institutions doivent être accessibles et ouvertes aux Premières nations, et elles doivent avoir des connaissances suffisantes pour assurer une formation appropriée des agents de développement économique sur les terres de réserve. Il leur faut aussi des administrateurs des bandes dûment formés, des gestionnaires des terres, des membres de conseils informés et les gens d'affaires. Certainement, il n'y a pas de levées appropriées des limites des réserves. C'est source d'incertitude pour les promoteurs et les agents financiers. Des levées complètes, particulièrement des limites externes des terres de réserve, seraient des plus utiles. Tandis que progresse l'initiative de gestion des terres des Premières Nations, nous constatons que bien des Premières nations du Canada n'ont pas de levée appropriée des limites de leurs terres de réserve. Par exemple, lorsque des problèmes subsistent avec les titres fonciers, relativement aux routes, cela peut causer des problèmes aux les promoteurs et à d'autres. Ce ne sont là que quelques-uns des obstacles au développement économique des Premières Nations dans tout le Canada.

**M. Bill Williams, chef de la Première nation Squamish :** Merci de nous donner cette occasion de comparaître devant vous pour discuter du développement économique des Autochtones. La nation Squamish est signataire de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Dès que la nation Squamish pourra procéder à un vote communautaire pour prendre le contrôle des terres et des ressources de la réserve, plusieurs débouchés économiques importants s'ouvriront, notamment avec la tenue des Jeux olympiques d'hiver de 2010.

Malheureusement, la nation Squamish a dû reporter le vote pour prendre le contrôle des terres et des ressources des réserves, à cause de l'intendance qu'assume le Canada sur 24 de nos réserves pour une durée de 100 ans. Le Canada a été obligé de fournir un service professionnel qui reflète sa responsabilité financière. Cependant, le peuple squamish est rapidement en train de prendre conscience de l'échec de l'intendance.

La contamination de l'environnement figure au nombre de nos préoccupations. Les quatre réserves situées dans la vallée du Bas-Fraser ont été jugées contaminées, les échantillons d'eau et de sol prélevés sur 54 sites ne respectant pas les normes du gouvernement. Les sites les plus contaminés sont ceux que le gouvernement du Canada a loués à des tierces parties à des fins industrielles. Le nettoyage des sites se trouvant dans les réserves de Capilano, Mission, Kitsilano et Seymour coûte très cher au gouvernement fédéral. Les réserves situées dans la vallée Squamish et dans la baie Howe sont également contaminées, certaines par du mercure et des hydrocarbures provenant des industries implantées à proximité des réserves. Certaines de nos terres ont souffert de l'érosion et, comme nous l'avons mentionné plus tôt, les levés permettant de mesurer l'ampleur de l'érosion ne sont pas encore terminés.



Some revenues from leases negotiated by Canada for the Squamish Nation are below market value. Many roads, dykes and other infrastructure located on our reserves were built without legal permission. These encroachments by third parties would never have been permitted if Canada, as our steward, had acted responsibly. Several section 35 grants and surveys by Canada are questionable and require further investigation.

The integrity of our reserve lands is in doubt. Canada must be held accountable for the way in which it has conducted its stewardship responsibility for the Squamish Nation. These lost opportunities have cost the Squamish Nation about \$10 million in annual revenues over the last few years because of the delay in conducting the community vote to assume control over the reserve lands and resources. These potential revenue losses follow stalled projects and have been associated with economic development benefits lost because of the delays in the vote.

On the Seymour Creek Village reserve, there was to be a retail development of about 240,000 square feet. The projected revenues would have been \$1.5 million annually through a joint-venture participation on a 30-acre destination shopping centre. The environmental challenges together with the complexities of the designation and multiple administrative requirements requiring disproportionate due diligence have proved to be costly for the Squamish Nation and our joint-venture partners.

The Squamish Valley fuels and Convenience Store on the Stawamus reserve would have seen benefits of about \$500,000 per year had the designation process been relaxed in favour of our system under the land management code of administration and the granting of subleases to attract long-term tenancies.

At the Mosquito Creek Marina Mission reserve, the failure to design an appropriate system for property management to be embedded in the land code has resulted in the Squamish Nation being able to offer only short-term tenancies to recreational boaters in the Burrard Inlet. As a result, we have lost the competitive advantage to other marinas in the area. We estimate this loss to be about \$300,000 annually. Currently, the marina has revenues of about \$1.7 million.

There is a signage opportunity on the Capilano, Seymour, Mission and Kitsilano reserves. The disproportionate degree of due diligence resulted in the Squamish Nation losing about 18 months of time to put the signage contract in place and the use of a \$6.3-million contract. We have land use on the Kitsilano and Mission reserves but project due diligence has put on hold a driving range and an elder's care centre. Third parties do not wish to participate under an INAC-controlled system of land administration. The parties are awaiting the transition to a Squamish Nation-controlled land administration. As a result, we

Certains baux négociés par le gouvernement du Canada au nom de la nation Squamish sont inférieurs à leur valeur marchande. De nombreuses routes, digues et infrastructures construites à l'intérieur des réserves sont illégales. Ces empiètements par des tierces parties n'auraient jamais été tolérés si le gouvernement du Canada, en tant que fiduciaire, avait agi de façon responsable. Dans plusieurs cas, l'octroi de pouvoirs et les levés autorisés par le gouvernement du Canada aux termes de l'article 35 sont douteux et exigent un examen plus approfondi.

L'intégrité de nos terres de réserve est compromise. Le Canada doit être tenu redevable de la façon dont il a assumé ses responsabilités de gérance envers la nation Squamish. Ces occasions manquées ont fait perdre à la nation Squamish des revenus annuels d'environ dix millions de dollars au cours des dernières années, le vote devant permettre à la collectivité d'assumer le contrôle des terres de réserve et des ressources ayant été retardé. Ces pertes de revenus potentiels sont attribuables à des projets bloqués. Les retards dans le vote ont également entraîné des pertes au niveau des retombées économiques.

La réserve de Seymour Creek devait accueillir un centre commercial d'environ 240 000 pieds carrés. Les recettes générées par ce centre, qui faisait l'objet d'un projet de coparticipation et qui devait être construit sur un terrain de 30 acres, devaient atteindre 1,5 million de dollars par année. Les enjeux environnementaux, les formalités complexes de désignation et les nombreux critères administratifs exigeant une diligence raisonnable exagérée se sont avérés coûteux pour la nation Squamish et les partenaires du projet.

La station-service et le dépanneur de Squamish Valley, situés dans la réserve Stawamus, auraient touché des revenus d'environ 500 000 dollars par année si le processus de désignation avait été assoupli en faveur de notre système, c'est-à-dire le code de gestion des terres qui régit l'administration et l'octroi de sous-baux pour attirer des locataires à long terme.

Concernant la marina de la réserve Mission, située au bord de la rivière Mosquito Creek, l'absence de régime adéquat pour la gestion des biens, régime qui aurait été inclus dans le code foncier, fait que la nation Squamish ne peut offrir que des baux à court terme aux plaisanciers qui traversent Burrard Inlet. Par conséquent, nous avons perdu l'avantage concurrentiel que nous détenions par rapport à d'autres marinas dans la région. Cette perte est évaluée à environ 300 000 dollars par année. À l'heure actuelle, la marina affiche des revenus d'environ 1,7 million de dollars.

Les réserves de Capilano, Seymour, Mission et Kitsilano auraient pu profiter d'un projet de signalisation. Toutefois, en raison de la diligence raisonnable exagérée dont il a fallu faire preuve dans ce projet, la nation Squamish a passé 18 mois à négocier un contrat de 6,3 millions de dollars. Il y a des terres dans les réserves Kitsilano et Mission qui sont prêtes à être exploitées. Toutefois, toujours en raison du critère de diligence raisonnable, il a fallu mettre sur la glace deux projets, soit l'aménagement d'un terrain d'exercice et la construction d'un foyer pour aînés. Les tierces parties ne veulent pas participer à des



have lost the use of about \$1 million in annual land lease profits from failing to pursue these initiatives. The total estimated loss of use of economic development benefits to the Squamish Nation is approximately \$9.6 million.

All of the economic development opportunities have not been pursued because of delays faced by the Squamish Nation to implement a land code under the Framework Agreement on First Nations Land Management.

**Mr. Barry Seymour, Chief of Lheidli T'enneh First Nation, First Nations Lands Advisory Board:** Honourable senators, I thank you for this opportunity today. My colleagues have touched upon most of the issues that relate to the framework agreement. I would like to give you some information about me and some of the issues faced by Lheidli T'enneh. For 10 years I have been Chief of the Lheidli T'enneh, which means "people from the confluence of two rivers." Those rivers are the Fraser and the Nechako in central British Columbia. I have participated in many economic development organizations, including community financial development corporations and the Prince George Aboriginal Business Development Centre. I have had significant involvement in the forestry sector over a number of years. I was involved with the friendship centre movement for 13 years at the local, provincial and national levels.

The Lheidli T'enneh First Nation was the fourth First Nation to accept a land code in Canada and the first in British Columbia. Currently, the Lheidli T'enneh is involved in the B.C. treaty-making process. We are at stage 5 in the negotiations of a final agreement, which has taken 13 years. One of the most challenging obstacles in the process is the limited mandates of the federal and provincial governments. Upon entering that process, our community was to become self-sustaining and not be a burden to others. The goal was to improve the standard of living in our community. Our region has a predominantly forest-based economy that is expanding because of the University of Northern British Columbia, which was established 10 years ago. The university has diversified the economy of the area. There are approximately 100,000 people in the Prince George area, with a catchment area of about 200,000. That has also expanded because more people come to Prince George for shopping now. It has become a central area.

I have had the opportunity to participate in several other organizations. Canada's Model Forest Program was mentioned earlier and our community has participated in that for eight years. The program has provided us with the opportunity to work with other First Nations in Canada and indigenous groups around the world, such as the Nanais in eastern Russia with whom we set up a protocol for a cultural and economic exchange program.

projets en vertu d'un régime de gestion des terres qui est contrôlé par AINC. Elles attendent que le régime soit transféré à la nation Squamish. Résultat : nous avons perdu des profits annuels d'environ un million de dollars, profits qui auraient découlé de la location des terres. Les pertes totales économiques pour la nation Squamish sont évaluées à environ 9,6 millions de dollars.

La nation Squamish n'a pu tirer partie de toutes les possibilités de développement économique qui s'offraient à elle en raison des délais entraînés par la mise en œuvre d'un code foncier en vertu de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations.

**M. Barry Seymour, chef de la Première nation Lheidli T'enneh, First Nations Lands Advisory Board :** Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Mes collègues ont abordé la plupart des questions qui ont trait à l'accord-cadre. J'aimerais vous dire quelques mots à mon sujet et vous parler aussi de certains des enjeux auxquels fait face la nation Lheidli T'enneh. J'ai été le chef de la nation Lheidli T'enneh, qui signifie « peuple issu de la confluence de deux rivières », pendant dix ans. Ces deux rivières sont le fleuve Fraser et la Nechako, qui se trouvent dans le centre de la Colombie-Britannique. J'ai fait partie de nombreux organismes de développement économique, y compris de sociétés de développement économique communautaire et du Centre de développement des entreprises autochtones de Prince George. J'ai travaillé pendant plus de dix ans dans le secteur forestier. J'ai fait partie du mouvement des centres d'amitié pendant 13 ans aux niveaux local, provincial et national.

La Première nation Lheidli T'enneh est la quatrième première nation à accepter un code foncier au Canada, et la première en Colombie-Britannique. À l'heure actuelle, la nation Lheidli T'enneh participe au processus de conclusion des traités de la Colombie-Britannique. Nous en sommes à la cinquième étape des négociations devant mener à un accord définitif, négociations qui durent depuis 13 ans. Les mandats limités des gouvernements fédéral et provincial constituent l'un des principaux défis de ce processus. Une fois celui-ci enclenché, la collectivité doit atteindre l'autonomie et non pas constituer un fardeau pour les autres. L'objectif est d'améliorer le niveau de vie des membres de la collectivité. L'économie de notre région, qui est surtout tributaire de la forêt, se diversifie depuis l'arrivée, il y a dix ans, de l'Université du Nord de la Colombie-Britannique. L'université a en effet contribué à stimuler l'économie. La région de Prince George compte environ 100 000 habitants, chiffre qui atteint 200 000 si l'on tient compte des localités avoisinantes et du fait qu'un plus grand nombre de personnes viennent faire leurs achats à Prince George. La ville est devenue un centre important.

J'ai eu l'occasion de faire partie de plusieurs autres organismes. On a mentionné plus tôt le Programme de forêts modèles du Canada, auquel notre collectivité a participé pendant huit ans. Ce programme nous a permis de travailler avec d'autres premières nations du Canada et des peuples autochtones d'autres régions du monde, comme les Nanais, de l'est de la Russie, avec lesquels nous avons établi un protocole devant servir de base à un programme d'échange culturel et économique

One of the biggest challenges that we face is access to off-reserve resources. This evening we are focussed on on-reserve resources. Most often, many First Nations do not have that much opportunity to develop businesses. Ideally, all reserves would be similar to the Westbank communities. Like everything else in life and business, location truly provides the ability to be successful.

The previous witnesses spoke to First Nations' involvement in the forest sector. I can assure you from my experience, although silviculture is one of the higher employment initiatives for First Nations, it is most often a money loser and short-term in nature in respect of employment. In our area, the silviculture season is only four months long. The employment created is usually not successful from a financial perspective, but it does generate jobs for the short term.

The Squamish First Nation is involved with the forest sector and has worked with industry under secured tenures. It faced the usual challenges at the outset such as capitalization but found that one of the biggest challenges is acceptance in the industry. Initially, the Squamish First Nation was not accepted by the industry, the unions and the general community. First Nations people have had to work very hard over eight years to become successful. When we first got into the business, we were set up for failure. Fortunately we had very good partners who helped us to work through that; and we have become a successful company, of which there are many in British Columbia.

**Senator Buchanan:** I find this discussion very enlightening. Until tonight I was not even aware of the Framework Agreement on First Nation Land Management. There is no mention of framework agreements signed by First Nations in the Atlantic provinces, but perhaps I am mistaken. Two highly successful developments in Nova Scotia may be under a framework agreement that I am not aware of. Could you enlighten me, Mr. Louie? One is a power centre on the Millbrook Reserve, which is extraordinary, and the other is on a different 30 acres. I believe the power centre is much larger than that and encompasses an eight-cinema Empire Theatre, Ultramar Service Station, Tim Horton's, Burger King, Trading Post, a Convergys call centre, a Leon's, two restaurants and a Super 8 Motel. At present, three other store developments are in progress under the direction of a successful individual, Chief Lawrence Paul.

The other business is the Membertou Development Corporation in Cape Breton, which is led by CEO Bernd Christmas. They have a successful convention centre, restaurant and are developing other businesses under the corporation. Are you familiar with these?

**Mr. Louie:** I am somewhat familiar with the First Nations that you mentioned. There are two First Nations signatories in New Brunswick: St. Mary's First Nation at Fredericton and the Kingsclear First Nation just outside Fredericton. It is my

L'accès aux ressources hors réserve constitue, pour nous, un défi de taille. Nous avons surtout parlé, ce soir, des ressources qui se trouvent dans les réserves. Il y a de nombreuses premières nations qui, très souvent, n'ont pas l'occasion de mettre sur pied des entreprises. Idéalement, toutes les réserves devraient ressembler aux collectivités de la Première nation Westbank. Comme toute autre chose dans la vie et dans le milieu des affaires, l'emplacement est un facteur très important.

Le témoin précédent vous a parlé du rôle joué par les Premières nations dans le secteur forestier. Je sais par expérience que la sylviculture, bien qu'elle constitue l'une des initiatives d'emploi les plus importantes pour les Premières nations, est une activité souvent peu rentable qui ne crée que des emplois à court terme. Dans notre région, la saison propre à la sylviculture ne dure que quatre mois. Les retombées économiques qui en découlent sont habituellement peu importantes, mais elle génère des emplois à court terme.

La Première nation Squamish est active dans le domaine forestier et travaille avec l'industrie en fonction d'un régime de baux garantis. Elle a été confrontée aux problèmes habituels dans un premier temps, comme le financement, mais son plus gros défi demeurerait l'acceptation par l'industrie. En effet, au début, la Première nation Squamish n'était pas acceptée par l'industrie, les syndicats et la société en général. Les membres de la Première nation ont dû travailler très fort pendant huit ans pour connaître le succès. Au début, nous nous attendions à un échec. Heureusement, nous avons pu compter sur le soutien d'excellents partenaires. Nous sommes devenus une entreprise prospère, et on en compte beaucoup en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Buchanan :** Je trouve cette discussion fort intéressante. C'est la première fois que j'entends parler de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations. À ma connaissance, aucun accord-cadre n'a été signé par des premières nations dans les provinces de l'Atlantique, mais je me trompe peut-être. Il y a deux grands projets en Nouvelle-Écosse qui font peut-être l'objet d'un accord-cadre. Pourriez-vous me donner des précisions là-dessus, monsieur Louie? Il y a un mégacentre dans la réserve Millbrook, qui est extraordinaire, et un autre situé ailleurs sur un terrain de 30 acres. Le mégacentre est beaucoup plus gros. Il comprend huit cinémas Empire, une station Ultramar, un Tim Horton, un Burger King et un magasin Trading Post, un centre d'appels Convergys, un magasin Leon, deux restaurants et un motel Super 8. À l'heure actuelle, trois autres centres commerciaux sont en voie d'être construits sous la direction d'une personne qui connaît beaucoup de succès, le chef Lawrence Paul.

L'autre entreprise est la Société de développement de la bande de Membertou, au Cap-Breton, qui est dirigée par un PDG, Bernd Christmas. La société exploite un centre des congrès et un restaurant. Elle est en train de mettre sur pied d'autres entreprises. En avez-vous déjà entendu parler?

**M. Louie :** Je connais un peu les Premières nations dont vous parlez. Il y a deux Premières nations signataires de l'accord au Nouveau-Brunswick, soit la Première nation St. Mary's, à Fredericton, et la Première nation Kingsclear, juste à l'extérieur



understanding that several of our resource centre staff have spoken with Millbrook First Nation, Membertou and some other First Nations in New Brunswick and in Nova Scotia. As well, we have had discussions with at least two First Nations in Prince Edward Island. The Atlantic provinces have expressed a desire to participate with us in land management, but only St. Mary's and Kingsclear are signatories. We are still awaiting the addition of other communities.

I am somewhat familiar with Millbrook First Nation, which is similar to my community of Westbank because we both have fairly extensive developments. We handle several thousand leases encompassing commercial and residential of all kinds. The shopping centre, at least four financial institutions, a golf course, various industrial developments and a marina have leases on our reserve lands. Currently, we are looking at the next phase of high-rise apartments. We have a marina development.

Westbank is a little different from many other communities because its focus is individual interests. Many First Nations that we deal with have band lands held in common. Development takes place in common and each of the members benefits equally in that share. In Westbank at least two of our reserves are located on the west side of Okanagan Lake, with a land area of 2,800 acres. Most such reserves have certificate of possession interest, and many community members lease their lands through their businesses. As well, the Westbank First Nation in general deals with the band lands — the lands in common. A great deal of entrepreneurialism has been demonstrated in Westbank and in other First Nation communities. Such entrepreneurial spirit is somewhat unique to many communities, in particular in eastern Canada, that do not have that availability. In the future, we intend to add other signatories and a focus on the Maritimes is a consideration.

I should mention that Quebec is not involved yet because progress has been slowed by a bijuralism process. The Civil Code of Quebec needs to mesh with the First Nations Land Management Act and land code development. The Department of Justice Canada is working with us and with Quebec government officials to finalize the bijuralism review so that First Nations in Quebec can also participate. Certainly, there is interest in Quebec.

**Senator Buchanan:** I am quite familiar with the developments I mentioned in Membertou and Millbrook, which have proceeded, developed and been well underway without being signatories to the framework agreements.

de Fredericton. Si j'ai bien compris, plusieurs des employés de notre centre de ressources ont eu des entretiens avec la Première nation Millbrook, avec celle de Membertou et avec d'autres Premières nations du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. De plus, nous avons eu des pourparlers avec au moins deux Premières nations de l'Île-du-Prince-Édouard. Les provinces atlantiques ont manifesté le désir de participer avec nous à la gestion des terres, mais seules Premières nations St. Mary's et Kingsclear sont signataires. Nous attendons tous que s'y ajoutent d'autres collectivités.

Je connais un peu la Première nation Millbrook qui présente des similitudes avec la mienne, c'est-à-dire la collectivité de Westbank, parce qu'elles ont toutes deux connu un développement plutôt intensif. Nous gérons des milliers de baux de nature commerciale et résidentielle de tous genres. Le centre commercial, au moins quatre établissements financiers, un terrain de golf, divers développements industriels et une marina ont des baux sur les terres de notre réserve. Actuellement, nous sommes en train d'examiner la phase suivante, soit la construction de tours d'habitation. Une marina est aussi en cours d'aménagement.

Westbank diffère un peu de nombreuses autres collectivités parce qu'elle se concentre sur des intérêts individuels. De nombreuses Premières nations avec lesquelles nous faisons affaire ont des terres détenues en propriété commune. Le développement se fait en commun, et chaque membre profite à part égale de ce développement. À Westbank, au moins deux de nos réserves sont situées du côté ouest du lac Okanagan, la superficie des terres atteignant 2 800 acres. La plupart des réserves du même genre détiennent un intérêt dans le certificat de possession, et de nombreux membres de la collectivité louent leurs terres en passant par leurs entreprises. De plus, la Première nation de Westbank s'occupe en règle générale des terres de la bande — des terres détenues en commun. On a fait preuve de beaucoup d'esprit d'entreprise à Westbank et au sein d'autres collectivités des Premières nations. Un tel entrepreneurship caractérise de nombreuses collectivités, particulièrement dans l'est du Canada, qui ne peuvent pas se prévaloir de cette possibilité. À l'avenir, nous projetons d'ajouter d'autres signataires et nous envisageons de concentrer notre activité dans les provinces atlantiques.

Il faudrait que je mentionne que le Québec ne participe pas encore à cause de la lenteur des progrès sur le plan bijuridique. Il faut trouver un moyen de faire correspondre le Code civil du Québec avec la Loi sur la gestion des terres des premières nations et avec l'élaboration de codes fonciers. Le ministère canadien de la Justice travaille avec nous et avec des représentants du gouvernement du Québec en vue de mettre la dernière main à l'examen bijuridique pour que les Premières nations du Québec puissent, elles aussi, participer. Il existe un intérêt manifeste au Québec.

**Le sénateur Buchanan :** Je connais très bien les développements que j'ai mentionnés à Membertou et à Millbrook, qui se sont déroulés sans que ces Premières nations soient signataires des accords-cadres.



**Mr. Louie:** Yes, that is correct. I have spoken with many in the communities across Canada. The demonstrated capacities of those communities with land codes and those looking at the land code jurisdictional development will far outweigh the development activities of those who do not have the jurisdictional authority to manage their own lands. Perhaps the communities of Membertou and Millbrook are the exception.

If a First Nation community in Canada has jurisdictional authority, then it clearly has the advantage. Communities without land management authority and recognition as a government with law-making powers that do not need the approval of the minister, DIAND or a government agency, have a far inferior opportunity for growth.

With firsthand knowledge of developers, investors, banking institutions, trust companies, et cetera, those kinds of investments on reserve will watch to ensure that communities properly exercise land management authorities; put clear, demonstrated laws in place; obtain the proper permits for the construction and installation of water lines, sewer lines and street lights; and abide all the associated regulations. When investors realize that a community has the capacity to make decisions at the community level in a more expeditious fashion, they will focus on that community. Without that, there will not be as much development for First Nations in Canada.

**Senator Buchanan:** I agree with your comments. The developments I mentioned have occurred mainly because of good leadership on the respective reserves. People such as Mr. Dan Paul; Mr. Lawrence Paul; and Mr. Bernd Christmas, who graduated from Dalhousie Law School. I do not think you would disagree, but Dalhousie is likely the finest law school in all of North America. Mr. Christmas developed a successful law career in Toronto, returned home and developed the Membertou Development Corporation with the Membertou Band community and various chiefs. With their hands-on leadership, they have been able to develop two outstanding First Nations areas in Canada.

**Mr. Louie:** I agree that are the exception and that the stability of First Nations governments is critical as well. Developers and investors look to the terms of the chiefs and councillors, at what the community has achieved over time, whether there is infighting and whether community decisions are made in a proactive and clear way. All of that is extremely important, and I agree with everything you have said in that regard. It is critical that First Nations have stability and confidence in their communities because that will attract development. However, once a First Nations community is recognized as a stable government, it must have the tools to ensure security in investments because it is critical to honour any and all deals entered into.

**M. Louie :** Oui, c'est juste. Je me suis entretenu avec les dirigeants de nombreuses collectivités un peu partout au Canada. Les capacités manifestes de ces collectivités pour ce qui est des codes fonciers et de l'établissement d'une compétence à leur égard dépasseront de loin le développement de celles qui n'ont pas compétence pour gérer leurs propres terres. Les collectivités de Membertou et de Millbrook font peut-être exception.

Si la collectivité d'une Première nation au Canada a compétence, elle est alors nettement avantagée. Les collectivités qui n'ont pas le pouvoir de gérer leurs terres et qui ne sont pas reconnues comme ayant un gouvernement possédant des pouvoirs législatifs qui n'ont pas besoin du sceau d'approbation du ministre, de MAINC ou d'un organisme gouvernemental, jouissent de beaucoup moins de possibilités de croissance.

Grâce à leurs connaissances de première main, les développeurs, investisseurs, établissements bancaires, sociétés de fiducie et tout le reste — ceux qui investissent dans les réserves — surveilleront pour faire en sorte que les collectivités exercent bien leurs pouvoirs de gestion des terres, qu'elles adoptent des lois claires et confirmées, qu'elles obtiennent les permis requis pour la construction et l'installation de canalisations d'amenée d'eau, d'égout et d'éclairage public et qu'elles respectent tous les règlements connexes. Quand les investisseurs se rendront compte qu'une collectivité est capable de prendre des décisions au niveau communautaire plus rapidement, leur regard se ravera sur elle. En l'absence de cette capacité, les Premières nations du Canada ne connaîtront pas autant de développement.

**Le sénateur Buchanan :** Je suis d'accord avec ce que vous dites. Les développements que j'ai mentionnés se sont réalisés surtout en raison de l'excellence du leadership dans chaque réserve de personnes comme M. Dan Paul, M. Lawrence Paul et M. Bernd Christmas, tous diplômés de l'école de droit de Dalhousie. Je ne crois pas que vous le contestiez, mais à mon avis, Dalhousie est probablement la meilleure école de droit de toute l'Amérique du Nord. M. Christmas a fait une carrière en droit très réussie à Toronto, puis il est rentré chez lui et a développé la Membertou Development Corporation avec la bande de Membertou et divers chefs. Grâce à leur leadership pratique, ils ont pu développer deux coins de pays exceptionnels appartenant à des Premières nations du Canada.

**M. Louie :** Je conviens qu'ils font exception et que la stabilité des gouvernements des Premières nations est également névralgique. Les développeurs et les investisseurs examinent les mandats des chefs et des conseillers, les réalisations passées de la collectivité, la présence ou l'absence de luttes internes et la prise de décision de manière proactive et claire. Ce sont là tous des points extrêmement importants, et je conviens de tout ce que vous avez dit à cet égard. Il est absolument essentiel que les Premières nations aient des collectivités stables et qu'elles aient confiance en elles parce que c'est ce qui attire le développement. Cependant, une fois qu'une Première nation est reconnue comme ayant formé un gouvernement stable, il faut qu'elle dispose de tous les outils voulus pour garantir la sécurité des investissements parce que le respect des marchés conclus s'avérera critique.

Equally as critical is having the expertise to achieve that position. Land management represents the bulk of a government's responsibility, particularly that of a First Nation. We need experts in the economic development of lands and resources. I am afraid that that is lacking in many communities in Canada because they have not had such opportunities in the past. Land codes and land management will provide the opportunity.

The next step is to provide continual capacity building for these communities. We must continue to improve and train. It is important to be informed of the latest legal developments and lease precedents in order to deal with such issues effectively. Even with the First Nations Land Management Initiative, Canada does not provide sufficient funding to adequately address this problem. That is the case with our initiative and it is even more of a problem for the majority of Canadian First Nations who have not yet had the opportunity to participate in land management.

**Senator Watt:** You said that more money is needed. Could you elaborate on that? Are you talking about funding for feasibility studies or for venture capital? Describe your relationship with the bank, Mr. Louie.

**Mr. Louie:** Monies are needed for both the developmental and operational phases. We refer to communities that are involved in land code development as developmental First Nations. Once they become signatories, they begin the development of their land codes, they begin negotiating their transfer agreements with Canada and they begin to prepare for the community vote. Once the community passes the land code, they take over the jurisdiction of their lands and resources.

The operational phase is the other side. Once the community passes its land code and begins to implement the land management process, there is a continuing need for funds for those operations. For both developmental and operational First Nations we have a contribution agreement with Canada that provides a certain amount of funding to allow for specified capacity development. To date, much of that capacity development has focussed on such things as land use planning, which is extremely important. There is a need to train the land managers in the development of leases and GIS mapping requirements. That expertise is critical.

There is a lack of funding for that. We should have a training institute that focuses on that capacity development. If there were such a training institute available to all First Nations, communities would understand the process and the future and have the tools to manage their lands and resources. That is one of the missing pieces of the puzzle.

Il est tout aussi important d'avoir l'expertise voulue pour en arriver là. La gestion des terres représente le gros de la responsabilité d'un gouvernement, particulièrement d'un gouvernement de Première nation. Nous avons besoin d'experts en matière de développement économique des terres et des ressources. Malheureusement, cette expertise fait défaut dans de nombreuses collectivités du Canada parce que les occasions ne se sont pas présentées dans le passé. Les codes fonciers et la gestion des terres leur fourniront l'occasion de l'acquérir.

L'étape suivante consiste à fournir à ces collectivités un renforcement continu des capacités. Il faut continuer d'améliorer et de former. Il importe d'être au courant des derniers faits nouveaux survenus sur le plan juridique et des précédents créés en matière de baux pour traiter avec efficacité de ces questions. Même avec l'initiative de gestion des terres des Premières nations, le Canada ne fournit pas suffisamment de fonds pour régler convenablement ce problème. C'est notre cas et c'est encore plus problématique pour la majorité des Premières nations canadiennes qui n'ont pas encore eu l'occasion de participer à la gestion des terres.

**Le sénateur Watt :** Vous avez dit qu'il fallait plus d'argent. Pourriez-vous nous en parler plus abondamment? Parlez-vous de financer des études de faisabilité ou du capital de risque? Décrivez-nous vos rapports avec la banque, monsieur Louie.

**M. Louie :** Nous avons besoin d'argent tant pour la phase de développement que pour celle du fonctionnement. Les collectivités en train d'élaborer un code foncier sont qualifiées de Premières nations en phase de développement. Une fois qu'elles sont signataires, elles entament l'élaboration de leurs codes fonciers, elles commencent à négocier leur entente de transférabilité avec le Canada et elles préparent le scrutin au sein de la collectivité. Dès que la collectivité a adopté le code foncier, elle assume la compétence à l'égard de ses terres et de ses ressources.

La phase de fonctionnement est différente. Dès que la collectivité adopte son code foncier et commence à mettre en place le processus de gestion des terres, elle a continuellement besoin de fonds pour financer ces activités. Tant pour les Premières nations en phase de développement que pour celles qui en sont au stade du fonctionnement, nous avons avec le Canada un accord de contribution qui leur débloque certains fonds de manière à les doter d'une capacité précise. Jusqu'ici, une grande partie de ce développement de la capacité s'est concentrée sur des choses comme l'aménagement du territoire, une question fort importante. Il faut former les gestionnaires des terres dans la rédaction de baux et au sujet des exigences de la cartographie au moyen du SIG. Cette expertise est cruciale.

Nous manquons de fonds à cette fin. Il faudrait que nous ayons un institut de formation qui se consacre à l'élaboration de la capacité. S'il existait un pareil institut à la disposition de toutes les Premières nations, les collectivités comprendraient le processus et l'avenir qui les attend et elles auraient les outils voulus pour gérer leurs terres et leurs ressources. C'est une des pièces manquantes du puzzle.

**Senator Watt:** Have you developed a proposal on the shortcomings of the land management concept, including the shortage of funding for training?

**Mr. Louie:** We have been working First Nations Communities for several years in that area. We have received input from land managers, chiefs, council members, community members and advisors to the communities. We have put together a plan but it has not been accepted yet by the government. It requires more work and discussion. Support from this committee for a land management training institute would be of assistance.

**Senator Watt:** Perhaps you could provide us with a copy of your proposal when it is complete so that we might take it into consideration in the report of the committee.

**Mr. Louie:** Certainly.

**Senator Watt:** Mr. Seymour, you mentioned the involvement of your community in the forest industry sector. Are you aware of the Supreme Court of British Columbia ruling of May 10, 2004 with regard to proper consultation with the communities on logging matters?

**Mr. Seymour:** Yes, I am aware of that ruling.

**Senator Watt:** I believe this is one of the most useful rulings of Aboriginal people across the country, regardless of whether they have a settlement. If something is to be extracted from a piece of land, there must be proper consultation first, whether a land claims settlement is in place or not in place.

**Mr. Seymour:** That decision has had a significant impact on our community. One of the earlier witnesses spoke to the 20 per cent take-back by British Columbia. Only 8 per cent of that 20 per cent take-back has been allocated to First Nations. The province developed a policy based on band member numbers.

Our traditional territory encompasses 4.6 million hectares. More wood is taken out of the British Columbia interior than probably anywhere in the world. Their formula, I believe, is 50 cubic metres per band member provided us with about 11,000 cubic metres annually. The Current annual cut in our region is over 9 million cubic metres. From the community's perspective, the policy was not fair. The rationale of the provincial government was that we had to share the resources with First Nations in the British Columbia. That decision clearly stated that such a policy was not fair and that the province must revisit the policy.

**Senator Watt:** I would imagine your people will revisit the matter.

**Mr. Seymour:** Yes, they also mentioned that 50 short-term interim measures agreements were established in British Columbia. There is no long-term view and, in my opinion, that approach is not conducive to a long-term, stable economy in the Aboriginal community.

**Le sénateur Watt :** Avez-vous élaboré une proposition concernant les lacunes du concept de gestion des terres, y compris la pénurie de fonds pour la formation?

**M. Louie :** Nous travaillons avec les collectivités des Premières nations depuis plusieurs années à cet égard. Les gestionnaires des terres, les chefs, les membres du conseil, les membres de la collectivité et les conseillers auprès des collectivités ont été invités à nous faire part de leurs commentaires, et nous en avons reçus. Nous avons dressé un plan, mais il n'a pas encore été accepté par le gouvernement. Il exige plus de travaux et de rencontres. Ce serait utile si votre comité appuyait la création d'un institut de formation en gestion des terres.

**Le sénateur Watt :** Vous pourriez peut-être nous fournir un exemplaire de votre proposition quand elle sera complète pour que nous puissions en tenir compte dans notre rapport.

**M. Louie :** Avec plaisir.

**Le sénateur Watt :** Monsieur Seymour, vous avez mentionné la participation de votre collectivité dans le secteur de l'industrie forestière. Êtes-vous conscient de l'arrêt rendu par la Cour suprême de la Colombie-Britannique le 10 mai 2004 concernant la consultation obligatoire des collectivités en matière d'exploitation forestière?

**M. Seymour :** Oui, je connais cette décision.

**Le sénateur Watt :** C'est là à mon avis une des décisions les plus utiles pour les peuples autochtones de tout le pays, qu'ils aient un règlement ou pas. Si quoi que ce soit est extrait d'une terre, il faut d'abord qu'il y ait une consultation en règle, que les revendications territoriales soient réglées ou pas.

**M. Seymour :** La décision a eu beaucoup d'impact sur notre collectivité. Un des témoins précédents a parlé de la part de 20 p. 100 récupérée par la Colombie-Britannique. Seulement 8 p. 100 de ces 20 p. 100 ont été réacheminés vers les Premières nations. La province a élaboré une politique fondée sur le nombre de membres appartenant à la bande.

Notre territoire traditionnel couvre 4,6 millions d'hectares. Il se coupe plus de bois dans l'intérieur de la Colombie-Britannique que n'importe où ailleurs dans le monde probablement. La formule, je crois, est de 50 mètres cubes par membre de bande, par rapport à 11 000 mètres cubes environ par année. La coupe annuelle actuelle dans notre région est de plus de neuf millions de mètres cubes. Du point de vue de la collectivité, la politique n'est pas juste. Le gouvernement provincial s'appuie sur le raisonnement qu'il fallait partager les ressources avec les premières nations de la Colombie-Britannique. Cette décision précise clairement qu'une pareille politique n'est pas juste et qu'il faut qu'elle soit revue par la province.

**Le sénateur Watt :** J'imagine que vos gens vont passer la question en revue.

**M. Seymour :** Oui. Ils ont aussi mentionné que 50 accords relatifs à des mesures provisoires à court terme ont été passés en Colombie-Britannique. Il n'y a pas de vue à long terme et, selon moi, cette approche ne mène pas à la stabilité à long terme de l'économie de la collectivité autochtone.



**Senator Watt:** I wish to return to the subject of management. If I understood correctly, you deal with people across the country, not only in British Columbia. Do you have a head office and, if so, where is it? Do you have offices in each province? How does management take place? Who sits on the board of directors, and by whom are they appointed?

**Mr. Louie:** In essence, the Lands Advisory Board is comprised of those chiefs or community members involved in the implementation phase. The political body of the Lands Advisory Board consists of elected representatives from the First Nations that have passed land codes. We have made an effort to have representation from across Canada. The Lands Advisory Board is composed of those individuals who collectively represent the interests of the signatories and of developmental First Nations.

The technical body is the Lands Advisory Board and Resource Centre. Our offices are in the Kanata area of Ottawa, where our main facility provides technical support that is backed up by a number of lawyers and other consultants from different parts of Canada. The resource centre also has a board of directors that consists of individuals such as Mr. Barry Seymour, who was elected when he was chief. Three other individuals represent the finance committee. In turn, they have a responsibility as directed by the Lands Advisory Board chiefs and communities to ensure that monies are available and that technical assistance is provided to those communities interested in or are participating in the land management process.

**Senator Watt:** Does the minister's appointee still sit on the board?

**Mr. Louie:** No ministerial appointment sits on the board. On occasion we meet at the political level with Minister Scott, or with the deputy minister and assistant deputy ministers, and with other officials. It depends whether the issue is political, bureaucratic or other.

**Senator Gustafson:** You mentioned that jurisdiction is critical, and you made mention of laws and an understanding of direction. In the Kelowna project, was the land claim settlement complete before you moved forward? Was that your reference?

**Mr. Louie:** No, senator. Westbank went through various steps to achieve its current status. The most recent was the successful implementation of our self-government agreement. Westbank is involved in the B.C. treaty negotiation process, which is a final step. As early as 1977, Westbank had a land management agreement with the Department of Indian Affairs and Northern Development. We went as far as we could go under the existing Indian Act. Sections 53 and 60 of the Indian Act give a First Nation authority to exercise land management. We implemented section 53 in 1980 and section 60 in 1985. Section 53 deals with surrendered lands, which are referred to as "designated lands"

**Le sénateur Watt :** J'aimerais en revenir à la question de la gestion. Si j'ai bien compris, vous traitez avec des personnes un peu partout au pays, pas seulement en Colombie-Britannique. Avez-vous un siège social et, dans l'affirmative, où se trouve-t-il? Avez-vous des bureaux dans chaque province? Comment se fait la gestion? Qui est membre du conseil d'administration et par qui les administrateurs sont-ils nommés?

**M. Louie :** Le Conseil consultatif sur les terres se compose essentiellement des chefs ou membres de la collectivité qui ont travaillé à la phase de mise en œuvre. L'aile politique du Conseil consultatif sur les terres est formée de représentants élus des Premières nations qui ont adopté des codes fonciers. Nous nous sommes efforcés d'avoir une représentation pancanadienne. Le Conseil consultatif sur les terres est composé des personnes qui, ensemble, représentent les intérêts des signataires et des Premières Nations en phase de développement.

L'aile technique est le Conseil consultatif sur les terres et le centre de ressources. Nos bureaux se trouvent à Kanata, dans la région d'Ottawa, d'où nous fournissons de l'appui technique renforcé par plusieurs avocats et autres consultants de différentes régions du Canada. Le centre de ressources a également un conseil d'administration qui est formé de personnes comme M. Barry Seymour, qui a été élu quand il était chef. Trois autres personnes forment le comité des finances. Elles ont la responsabilité, selon les instructions reçues des chefs et des collectivités membres du Conseil consultatif sur les terres, de voir à ce que les fonds soient disponibles et que l'aide technique soit fournie aux collectivités qui s'intéressent au processus de gestion des terres ou qui y prennent part.

**Le sénateur Watt :** La personne nommée par le ministre est-elle toujours membre du conseil?

**M. Louie :** Il n'y a pas de membre nommé par le ministre au sein du conseil. À l'occasion, nous avons une rencontre de nature politique avec le ministre Scott ou avec le sous-ministre et les sous-ministres adjoints ainsi que d'autres hauts fonctionnaires. Tout dépend de la nature du dossier, s'il est politique, bureaucratique ou autre.

**Le sénateur Gustafson :** Vous avez mentionné que la compétence était critique, vous avez parlé de lois et de connaître l'administration. Dans le projet de Kelowna, la revendication territoriale était-elle réglée avant que vous alliez de l'avant? Était-ce là votre point de référence?

**M. Louie :** Non, sénateur. Westbank a franchi diverses étapes pour en arriver au stade actuel. La plus récente a été la mise en œuvre réussie de notre entente sur l'autonomie gouvernementale. Westbank participe au processus de négociation des traités avec la Colombie-Britannique, la dernière étape. Dès 1977, Westbank avait conclu une entente de gestion des terres avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous sommes allés le plus loin possible sous le régime de la Loi sur les Indiens existante. Les articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens donnent à une Première nation le pouvoir de gérer ses terres. Nous avons appliqué l'article 53 en 1980 et l'article 60, en 1985. L'article 53

today. Those are lands in common that a community may vote to move into economic development for leases. Section 60 refers to lands other than lands in common.

The next step was taxation and, I believe, Westbank was the second community in Canada, following the Kamloops Indian Band, to implement a property tax assessment regime on reserves. From that point, Westbank moved to the land code, which was passed under the First Nation Land Management Act. The final step is self-government for Westbank, which will give us the jurisdiction of governance and the various matters pertaining to affairs of Westbank First Nation. Thus, the land claim is our next and final step. All the steps have prepared us to be ready to make land claims settlements for our community.

**Senator Gustafson:** The business is such that you develop a parcel of land with an apartment block or commercial facility. Rather than sell the property, it is leased for 99 years; is that correct?

**Mr. Louie:** The general format is the land lease in effect for as long as 99 years. In residential development for single family homes, the lease can be shorter term. However, higher-end residential developments are looking at 99-year leases. That was our option. Some of the large, commercial developments such as Zellers, Tim Hortons, Extra Foods and others, have 99-year leases. Some industrial leases are for 49 years and some trailer park leases are 25 years. The length of the lease varies on the kind of development so we have a variety of terms and tenures.

**Senator Gustafson:** Chief Seymour mentioned location, location, location, which I can understand working well in B.C., especially around Kelowna, where there are many opportunities for development. Are we becoming an urbanized society?

**Mr. Louie:** In some respects, that is happening in communities adjacent to urban centres more today than in the past. I would also say that many communities not adjacent to urban centres are participating in land management. The McLeod Lake Indian Band, located two hours north of Prince George, is not adjacent to an urban centre. The main focus of the McLeod Lake Band has been forestry resources. The band has in excess of \$350 million available in timber resources. They passed their land and forestry codes on the premise that they would take over jurisdiction of forestry. That tremendous asset to the band was a catalyst. Other rural communities, whether in Ontario or elsewhere, have other resources such as aggregates and minerals. Some communities that we know of want the jurisdiction because they can protect their lands from expropriation. We have heard many horror stories across Canada where expropriation has occurred on reserves. Having land management and a land code in place prevents governments from expropriating reserve lands. It is a serious issue that causes

traite des terres cédées, ce qu'on appelle aujourd'hui les « terres désignées ». Ce sont les terres détenues en commun pour lesquelles une collectivité peut, par vote, autoriser la signature de baux à des fins de développement économique. L'article 60 traite de terres autres que celles qui sont détenues en commun.

L'étape suivante est le prélèvement d'un impôt. Westbank a été, je crois, la deuxième collectivité au Canada, après la bande indienne de Kamloops, à mettre en place un régime d'évaluation de l'impôt foncier dans les réserves. À partir de là, Westbank est passée au code foncier, qui a été adopté en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. L'étape finale est l'autonomie gouvernementale de Westbank, qui nous confère la compétence en matière de gouvernance et de diverses questions relatives à la Première nation de Westbank. Donc, le règlement de la revendication territoriale est notre prochaine et dernière étape. Toutes les étapes franchies nous ont préparés à conclure des règlements des revendications territoriales pour notre collectivité.

**Le sénateur Gustafson :** Les affaires sont telles que vous développez une parcelle de terre en y construisant une tour d'habitation ou un commerce. Plutôt que de vendre la propriété, elle est louée pour 99 ans. C'est bien cela?

**M. Louie :** La formule générale est un bail immobilier dont la durée peut s'étendre sur 99 ans. Lorsqu'il s'agit de développement résidentiel, de maisons unifamiliales, le bail peut être plus court. Cependant, les développements résidentiels plus importants s'appuient sur des baux de 99 ans. C'était notre option. Certains des grands commerces comme Zellers, Tim Horton, Extra Foods et d'autres ont des baux de 99 ans. Il existe certains baux industriels de 49 ans et des terrains de caravanning ont des baux de 25 ans. La durée du bail varie selon le genre d'entreprise, de sorte qu'il existe diverses durées d'occupation.

**Le sénateur Gustafson :** Le chef Seymour a parlé d'emplacement, d'emplacement, d'emplacement, et je peux comprendre que cela donne de bons résultats en Colombie-Britannique, surtout aux alentours de Kelowna où il existe de nombreuses possibilités de développement. Sommes-nous en train de devenir une société urbanisée?

**M. Louie :** À certains égards, le phénomène d'urbanisation frappe plus souvent que dans le passé les collectivités voisines de centres urbains. J'ajouterais également que de nombreuses collectivités qui ne sont pas à proximité de centres urbains participent à la gestion des terres. La bande indienne du lac McLeod, situé à deux heures au nord de Prince George, est loin des centres urbains. La bande se concentre donc surtout sur les ressources forestières. Elle a plus de 350 millions de dollars à peu près de ressources en bois d'œuvre. Elle a adopté son code foncier et son code d'exploitation forestière en supposant qu'elle assumerait la compétence de l'exploitation forestière. C'est incroyablement atout pour la bande a servi de catalyseur. D'autres collectivités rurales, que ce soit en Ontario ou ailleurs, ont d'autres ressources comme des agrégats et des minéraux. Certaines collectivités que nous connaissons souhaitent assumer la compétence parce qu'elles peuvent ainsi protéger leurs terres de l'expropriation. Nous avons entendu beaucoup d'histoires d'horreur un peu partout au Canada lorsque des terres des

much concern for many communities. That may be another rationale or catalyst for communities wanting to enter into the land code process. There are various reasons from different communities.

**Senator Gustafson:** It is good to hear that development is happening. However, I would have some concern with the difficulty of seeing this happen across the country, especially in rural parts of Canada. Canadians involved in agriculture total about 2.5 per cent of the population and that percentage is decreasing. There should be much more concern than there is.

**Senator Peterson:** One common theme of the witnesses this evening has been jurisdictional management problems on reserve land. Chief Louie, could you expand on that? Was the reference to reserve lands away from urban areas or to urban reserves? What are the problems?

**Mr. Wilson:** I will give you an example, senator. The Squamish Nation has 24 reserves, four of which are in the urban Vancouver area with the remaining located in Howe Sound or Squamish areas toward Whistler. The problems we run into are similar in nature. We have seven different municipalities and two regional districts that also try to govern over our reserve land base. With the land code we are trying to gain jurisdiction over all our rural and urban reserves so that when we conduct business with outside investors, we are able to set the terms and conditions for good investments by having a stable government and infrastructure base. It is not only for urban bands but also for bands that want the ability to develop opportunities that exist in their areas.

**Senator Peterson:** I understand but if you are in an urban setting, would you not have to be compatible with that jurisdiction for approvals, et cetera?

**Mr. Williams:** That is correct.

**Senator Peterson:** It would be different in rural areas but you would still have to deal with some approving authority, certainly. Is it your wish to have one set of land-use directives to cover everything?

**Mr. Williams:** That is right.

**Senator Peterson:** That could be tough sledding.

**Mr. Williams:** It is complicated and that ball was dropped on the Squamish Nation by the Department of Indian Affairs and Northern Development. That is why we require this kind of jurisdictional control and the proper resourcing to set it out on behalf of our membership.

réserves ont été expropriées. En ayant le pouvoir de gérer les terres et en adoptant un code foncier, on empêche le gouvernement d'exproprier les terres de la réserve. C'est là un problème grave qui préoccupe énormément de nombreuses collectivités. C'est peut-être une autre raison pour laquelle les collectivités souhaitent entamer le processus d'adoption d'un code foncier. Les raisons varient selon les collectivités.

**Le sénateur Gustafson :** Il est bien d'entendre dire que du développement économique a lieu. Ce qui me préoccupe cependant, c'est le fait que le développement ne se produise pas partout au pays, en particulier dans les régions rurales. Le pourcentage de la population qui oeuvre dans le milieu de l'agriculture s'élève à environ 2,5 p. 100, mais cette proportion est en baisse. On devrait s'inquiéter beaucoup plus de cette situation.

**Le sénateur Peterson :** Tous les témoins ont parlé ce soir des problèmes liés à la compétence sur les terres de réserve. Monsieur Louie, pouvez-vous en dire un peu plus long à ce sujet? Parle-t-on des terres de réserve éloignées des centres urbains ou de celles qui se trouvent dans les régions urbaines? Quels sont les problèmes?

**M. Wilson :** Je vais vous donner un exemple, monsieur le sénateur. La nation Squamish possède 24 réserves, dont quatre sont situées dans la région urbaine de Vancouver. Les autres se trouvent dans les régions de Howe Sound ou de Squamish, en s'en allant vers Whistler. Les problèmes auxquels les différentes réserves sont confrontées sont similaires. Au total, il y a sept municipalités et deux districts régionaux qui tentent aussi de gérer les terres de nos réserves. Le code foncier nous permettrait d'avoir compétence sur toutes nos réserves rurales et urbaines, de sorte que, lorsque nous mènerions des affaires avec des investisseurs de l'extérieur, nous serions en mesure d'établir les modalités des investissements grâce à un gouvernement stable et à une infrastructure. Cela ne vaut pas seulement pour les bandes qui vivent dans les régions urbaines, mais aussi pour les bandes qui désirent avoir la capacité de profiter des occasions qui existent dans leur région.

**Le sénateur Peterson :** Je comprends, mais dans une région urbaine, on est tout de même assujéti notamment à l'autorité approbatrice de cette région, n'est-ce pas?

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Peterson :** Ce serait différent dans les régions rurales, mais il faudrait quand même s'en remettre à une autorité approbatrice. Souhaitez-vous vous doter d'un ensemble de directives qui engloberaient tout?

**M. Williams :** Tout à fait.

**Le sénateur Peterson :** Cela pourrait s'avérer difficile.

**M. Williams :** C'est compliqué, et c'est ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord a fait valoir à la nation Squamish. C'est pourquoi nous exigeons d'obtenir ce type de compétence ainsi que les ressources nécessaires pour l'exercer au nom de nos membres.



**The Chairman:** Chief Williams, you have given us a list of projects that are delayed because of the lack of land code. What is the delay? What is the problem in resolving the delay? Could you elaborate on that?

**Mr. Williams:** There are problems with the survey boundaries to define the exact size of some reserves where there has been river erosion. As well, the land designation process for surrendered use is lengthy. There are also problems in reviewing our partnership agreements when the Department of Justice Canada is involved. One example of that occurred when The Real Canadian Superstore negotiated to pay the Squamish Nation \$1 million per year. They negotiated with Squamish for six months to get the deal we wanted. It was handed over to DIAND and Justice Canada and it took 18 months for officials to get back to us on the negotiated deal so our partners almost walked out on the deal. We are in a process today for Seymour Creek Village, where there is a problem with the designation for 240,000 square feet of retail space. The location is right beside a river and there has been erosion, so the survey is not settled. There are five or six different areas at issue that fall on each one of these opportunities. If we had better control of the decision-making processes for our chiefs in council through our memberships' vote, things would flow much faster.

**The Chairman:** That is simply the nature of the problems that you specified and need to be dealt with. There is no difficulty with developing a land code under the Framework Agreement on First Nation Land Management. What is the delay? If there is a desire for land management provisions, what is the greatest encumbrance to success in that area? Wherein lies the problem — government or your membership?

**Mr. Williams:** At this time, the problem rests with the government. We have volumes and volumes of documents prepared by DIAND and Justice on behalf of Squamish Nations. They date back about 100 years and show that some of these problems and issues have never been corrected. When we looked at B.C. Hydro rights-of-way, we found 145 of them on our reserve. About 120 of them are cases of trespass because B.C. Hydro installed those lines through our reserves without consent. In some cases, B.C. Hydro proceeded with the rights-of-way without the proper documentation, even though there was an unrecorded vote. A long list of issues led to three years' negotiations to resolve one problem.

We have other problems with the Minister of Transportation and Highways that affect six or seven reserves. The railway had similar interests and asked for a right-of-way. When building the right-of-way, they decided to straighten the line in another direction, outside the designated right-of-way. Therefore, they are sitting on an un-surrendered piece of property that is not part

**Le président :** Monsieur Williams, vous nous avez donné une liste des projets qui sont retardés en raison de l'absence d'un code foncier. De quel ordre est le retard? Qu'est-ce qui empêche de régler le problème? Pouvez-vous nous donner des explications?

**M. Williams :** Dans le cadre de l'arpentage, il est difficile de définir la taille exacte de certaines réserves où des rivières ont causé de l'érosion. En outre, le processus de désignation des terres est long. Il y a aussi des problèmes quant à l'examen de nos ententes de partenariat lorsque le ministère de la Justice prend part à cet examen. Par exemple, lorsque le Real Canadian Superstore a négocié une entente visant à verser à la nation Squamish un million de dollars par année, il a dû négocier pendant six mois avec nous avant d'en arriver à cette entente. L'examen de cette entente a été confié au ministère des Affaires indiennes et au ministère de la Justice, et il leur a fallu 18 mois pour mener cet examen. Cette longue période d'attente nous a pratiquement fait perdre nos partenaires. En ce qui a trait au projet du Seymour Creek Village, nous sommes confrontés à un problème en ce qui a trait à la désignation de 240 000 pieds carrés de locaux pour commerces de détail. L'endroit se trouve tout près d'une rivière où il y a eu de l'érosion, alors le résultat de l'arpentage n'est pas encore confirmé. Il y a cinq ou six éléments qui posent problème, alors si nous avions davantage de contrôle sur le processus de prise de décisions, les choses avanceraient beaucoup plus rapidement.

**Le président :** Vous venez de décrire la nature des problèmes actuels qui doivent être réglés. Il n'existe aucun problème concernant l'élaboration d'un code foncier en vertu de l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. De quel ordre est le retard? Si vous souhaitez l'ajout de dispositions concernant la gestion des terres, quel est le plus grand obstacle à cet égard? Où se situe le problème — au sein du gouvernement ou au sein des membres de votre nation?

**M. Williams :** Pour l'instant, le problème est au sein du gouvernement. Nous avons de nombreux documents volumineux préparés par le ministère des Affaires indiennes et le ministère de la Justice au nom de la nation Squamish. Ils remontent à environ une centaine d'années et montrent que certains de ces problèmes n'ont jamais été réglés. Lorsque nous nous sommes penchés sur les droits de passage de B.C. Hydro, nous avons découvert que cette société en avait 145 sur notre réserve. Environ 120 d'entre eux n'ont pas été autorisés, c'est-à-dire que B.C. Hydro a installé sans consentement des lignes qui traversent nos réserves. Dans certains cas, B.C. Hydro s'est accordé le droit de passage sans détenir les documents appropriés. Il a fallu trois années de négociations pour parvenir à régler un seul des nombreux problèmes.

Nous éprouvons aussi des problèmes avec le ministère des Transports et de la Voirie qui touchent six ou sept réserves. Une société de chemin de fer a demandé un droit de passage, mais, en cours de route, elle a décidé de déplacer la voie ferrée pour la faire passer dans un endroit qui n'était pas visé par le droit de passage. Ainsi, la voie ferrée passe dans une partie

of the right-of-way. Many small things have added up to a major catastrophe for the Squamish trying to take over our land management rights on behalf of our membership.

**The Chairman:** Do you have specific claims issues with you? These claims are made by First Nations and need to be resolved with the federal government. A process to deal with that process is in place. Do you simply negotiate this?

**Mr. Williams:** We deal with it on a negotiated basis.

**Senator Watt:** My question is a supplementary to Senator Peterson. You mentioned that you would prefer to have one land management code to suit all such that it would apply to all the lands on reserve.

**Mr. Williams:** That is correct.

**Senator Watt:** Are we talking about on reserve only?

**Mr. Williams:** That is correct.

**Senator Watt:** We are not talking about land adjacent to the reserve,

**Mr. Williams:** No. With adjacent-to-reserve issues, we have probably another 50 to 100 different opportunities because of the court cases you mentioned. All these other opportunities are moving along much faster than reserve-based development.

**Senator Watt:** Do you negotiate with the Department of Indian Affairs and Northern Development?

**Mr. Williams:** Yes.

**Senator Watt:** What could this committee do to assist?

**Mr. Seymour:** Do you want the list?

**Mr. Louie:** If I could attempt to answer that, senator, because it is a good question, number one would be to —

**Senator Watt:** That is part of our job.

**Mr. Louie:** Yes, and we very much appreciate this because it is forums such as this that can make things happen in this country. One thing would be support of the Framework Agreement on First Nation Land Management process. It is important to offer the opportunity to First Nations in Canada interested in the initiative. That would encourage and urge the Department of Indian Affairs and Northern Development on to make available those opportunities to participate.

Many First Nations have been waiting for years to participate, and many of them are becoming frustrated. It is fundamental for those communities to opt in and take over their land management jurisdiction. Support of a training institute to provide capacity building to First Nations is important. That

d'une propriété qui n'est pas visée par le droit de passage. Bien des petits problèmes se sont accumulés et cela a créé un énorme obstacle à l'acquisition des droits de gestion de nos terres au nom de nos membres.

**Le président :** Avez-vous des revendications particulières? Les revendications sont formulées par les Premières nations et doivent être réglées en collaboration avec le gouvernement fédéral. Un processus est en train d'être mis en place. Faites-vous simplement négocier?

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Ma question s'ajoute à celle du sénateur Peterson. Vous avez mentionné que vous aimeriez mieux élaborer un seul code foncier pour toutes les terres de réserve.

**M. Williams :** C'est exact.

**Le sénateur Watt :** Parlons-nous seulement des terres de réserve?

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Nous ne parlons pas des terres adjacentes à celles des réserves, n'est-ce pas?

**M. Williams :** Non. En ce qui concerne les terres adjacentes à celles des réserves, environ 50 à 100 occasions de développement s'offrent à nous en raison des causes qui sont actuellement devant les tribunaux. Les projets de développement dans les terres adjacentes progressent beaucoup plus rapidement que les projets de développement dans les réserves.

**Le sénateur Watt :** Négociez-vous avec le ministère des Affaires indiennes?

**M. Williams :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Que pourrait faire le comité pour vous aider?

**M. Seymour :** Voulez-vous une liste?

**M. Louie :** Je pourrais tenter de répondre, monsieur le sénateur, car il s'agit d'une bonne question. Premièrement...

**Le sénateur Watt :** Cela fait partie de notre travail.

**M. Louie :** C'est vrai, et nous vous en sommes très reconnaissants parce que c'est grâce à des tribunes comme la vôtre que les choses peuvent avancer au pays. Ce que vous pourriez faire entre autres, c'est appuyer l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Il est important d'offrir la possibilité aux Premières nations du Canada qui le souhaitent de devenir signataires. Cela encouragerait le ministère des Affaires Indiennes à offrir la possibilité de participer à cet accord.

Un grand nombre de Premières nations attendent depuis des années d'y participer, et bon nombre d'entre elles s'en viennent frustrées. Il est essentiel pour les communautés d'acquérir la compétence sur la gestion des terres. L'appui à l'égard de la création d'un institut de formation pour renforcer les capacités

will take dollars and time to set up. Much work has been done in support of the proposal and to encourage government to make the necessary funds available so that the training institute could be operational. That would be a tremendous benefit.

It would be helpful from a financial perspective if senators could assist us in finalizing the land registry regulations. In that way, more financial institutions would have monies available to proceed with investments on reserve lands. The existing vacuum has caused the loss of millions of dollars in investments on reserves. If the environmental management agreement were finalized between the Department of the Environment and the Department of Indian Affairs and Northern Development, it would finalize the law-making process.

As a member of the board of directors of the Peace Hills Trust, I am familiar with dealing with some of the policy issues of DIAND. Financial institutions, whether trust companies, banks or other financial lenders, often focus on what security might be provided to a First Nation developer. One security is a contribution agreement, which a First Nation agrees to provide. Some security institutions have been reluctant to accept a contribution agreement or a percentage of the contribution agreement provided annually to a First Nation. Some past policies of DIAND have frustrated financial institutions' efforts at collection and, as such, have scared them away from additional financing. That has been a serious problem.

A partial remedy has surfaced through some policy changes that are not finalized yet, so it is still a problem. DIAND needs encouragement to revisit those policies and make those securities available so that financial institutions will lend on reserves. That is fundamentally important.

**Senator Watt:** Would you put those in writing for submission to the committee?

**Mr. Louie:** Yes, we could do that.

**Senator Watt:** That would be appreciated.

**Senator Gustafson:** I have a question to ask for Senator St. Germain, who was formerly active on this committee. Apparently many projects would proceed if the government would sign off on the agreements. Is that right? Would having self-government jurisdiction resolve the concerns?

**Mr. Louie:** In my experience with Westbank First Nation, I believe it would go a long way to providing opportunities. Our self-government agreement took about 17 years to finalize. I hope that the process would be expedited for future signatories. It is a tremendous burden on any community to go through a process for so many years. That could be of significant benefit.

des Premières nations est important. Il faudra de l'argent et du temps pour établir un tel institut. Beaucoup de travail a été accompli en vue de soutenir la proposition et d'encourager le gouvernement à fournir les fonds nécessaires à la mise en service de l'institut de formation. Ce serait une contribution extraordinaire de la part du comité.

Il serait utile du point de vue financier si les sénateurs pouvaient nous aider à finaliser les règles régissant l'enregistrement des titres de propriété. Ainsi, davantage d'institutions financières disposeraient de fonds pour investir dans les terres de réserve. Le vide qui existe à l'heure actuelle a causé la perte de millions de dollars en investissements dans les réserves. Si l'entente de gestion de l'environnement entre le ministère de l'Environnement et le ministère des Affaires indiennes était conclue, cela terminerait le processus législatif.

En tant que membre du conseil d'administration de la Peace Hills Trust, je connais bien certains des problèmes que posent les politiques du ministère des Affaires indiennes. Les institutions financières, qu'il s'agisse de sociétés de fiducie, de banques ou d'autres établissements de prêt, se demandent souvent quel type de garantie elles pourraient accepter de la part d'un promoteur d'une Première nation. Il y a entre autres l'accord de contribution, qu'une Première nation convient de fournir. Certaines institutions hésitent à accepter un accord de contribution ou un pourcentage d'un accord de contribution fourni annuellement à une Première nation. Certaines politiques antérieures du ministère des Affaires indiennes ont fait en sorte que des institutions financières ont eu du mal à recouvrer certaines sommes, ce qui ne les a pas incitées à consentir d'autres prêts. Cela s'est révélé un problème sérieux.

Certains changements aux politiques, qui ne sont toutefois pas encore finalisés, ne régleront qu'une partie du problème. Il faut encourager le ministère des Affaires indiennes à revoir les politiques et à rendre ces garanties accessibles aux institutions financières de sorte qu'elles accorderont des prêts dans les réserves. C'est fondamentalement important.

**Le sénateur Watt :** Pourriez-vous mettre tout cela par écrit?

**M. Louie :** Oui, nous pourrions faire cela.

**Le sénateur Watt :** Nous vous en serions reconnaissants.

**Le sénateur Gustafson :** J'ai une question à poser de la part du sénateur St. Germain, qui a déjà siégé au comité. Il semblerait que de nombreux projets pourraient aller de l'avant si le gouvernement signait les accords. Est-ce exact? Est-ce que l'acquisition de l'autonomie gouvernementale apaiserait les préoccupations?

**M. Louie :** D'après mon expérience au sein de la nation Westbank, je crois que cela contribuerait grandement à fournir des occasions de développement. Notre accord sur l'autonomie gouvernementale a fini par être conclu au bout de 17 ans. J'ose espérer qu'à l'avenir le processus ne sera pas aussi long. Pour n'importe quelle communauté, un processus qui dure pendant un si grand nombre d'années est un très lourd fardeau à porter. La signature des accords aurait des retombées positives considérables.



There are other agreements. For example, many communities have additions to reserve lands in different parts of Canada. The House of Commons has looked at that policy but there have been no decisions yet. Perhaps this committee will look at that issue. Having additions to reserves available so that specific land claim settlements or other agreements with the provinces could be expedited is crucial.

In Westbank with the Okanagan Lake Bridge project and west approach interchanges negotiations we will be looking at additions to reserves. The lands would be fundamental to opportunities for economic development. Such things could be expedited with a more efficient process for land transfers.

**Senator Gustafson:** Certain municipalities and cities, such as Kelowna, could put up roadblocks in terms of infrastructure. Do you want something formalized across the country to legalize this opportunity to move it forward?

**Mr. Louie:** I will try to answer that by drawing on my experience, again. At Westbank, the First Nations community has provided some of the infrastructure. We build and operate our water systems and that is a critical part of development. We provide water service to over 8,000 non-native residents as well as our own residents. We have sewage agreements with the Regional District of the Central Okanagan, and that allows intensified developments to take place. Agreements for roads and other agreements with the Ministry of Transportation and Highways are critical. We have put such infrastructure arrangements in place.

The implementation of a land code would give the First Nation an opportunity to enter into these agreements without having to go hat in hand to DIAND for permission. When one of the former Conservative governments was in power, my community was looking at intensified shopping centre and residential developments. For the project, we needed a tie-in to the regional district sewage system. An agreement was prepared but the Regional District of Central Okanagan and the Province of British Columbia would not allow us to enter into that agreement unless the minister gave his approval with a signature. I tracked down then Minister of Indian Affairs and Northern Development, Tom Siddén, in Kamloops, and convinced him through protracted discussions to sign off on the agreement. He said that his signature as a minister was not needed on the document but signed it because it was a new requirement. He said that it would have to change in the future. We took that to heart, and the change is the land code and jurisdiction of land management, which is extremely important.

Il existe aussi d'autres types d'accords. Par exemple, de nombreuses collectivités ont des ajouts aux réserves dans différentes régions du Canada. La Chambre des communes a examiné la politique sur les ajouts aux réserves, mais aucune décision n'a été prise pour l'instant. Le comité se penchera peut-être sur cette question. Permettre les ajouts aux réserves de façon à accélérer la signature des accords sur les revendications territoriales ou d'autres accords avec les provinces est crucial.

Dans le cadre des négociations au sujet du projet concernant le pont enjambant le lac Okanagan et l'échangeur, nous étudierons la politique sur les ajouts aux réserves. Les terres fourniraient des occasions de développement économique. Les ajouts pourraient être accélérés grâce à un processus plus efficace de transfert des terres.

**Le sénateur Gustafson :** Certaines villes et municipalités, comme Kelowna, pourraient créer des obstacles. Voulez-vous une politique officielle pour l'ensemble du pays qui permettrait aux choses d'aller de l'avant?

**M. Louie :** Je vais tenter de répondre à cette question en m'appuyant sur mon expérience. La communauté de la Première nation Westbank a fourni une partie de l'infrastructure. Nous avons construit et nous exploitons nos réseaux d'aqueduc, qui constituent une partie critique du développement. Nous fournissons un service d'alimentation en eau à plus de 8 000 résidents non autochtones ainsi qu'à nos propres résidents. Nous avons conclu des ententes en matière d'égout avec le district régional du centre de l'Okanagan, ce qui permet de favoriser les projets de développement. Des ententes concernant les routes et d'autres éléments avec le ministère des Transports et de la Voirie sont très importantes. Nous avons établi des ententes de la sorte.

La mise en place d'un code foncier permettrait à la Première nation Westbank de conclure de telles ententes sans avoir à en demander la permission au ministère des Affaires indiennes. Lorsque les conservateurs étaient au pouvoir, la collectivité envisageait la possibilité d'accroître les projets de construction de centres commerciaux et de quartiers résidentiels. Dans le cadre d'un des projets, il fallait un raccordement au système d'égout du district régional. Une entente a été préparée à cet effet, mais le district régional du centre de l'Okanagan et la province de la Colombie-Britannique ne nous ont pas autorisés à conclure une telle entente sans l'approbation du ministre. Un jour, je me suis rendu à Kamloops, où se trouvait le ministre des Affaires indiennes de l'époque, Tom Siddén, pour discuter avec lui en vue de le convaincre de donner son approbation en signant l'entente. Il a déclaré que sa signature en tant que ministre n'était pas nécessaire, mais il a signé le document quand même parce qu'il s'agissait d'une nouvelle exigence. Il a dit que cela devrait changer dans l'avenir. Nous avons pris bonne note de ses propos; l'établissement du code foncier et l'acquisition de la compétence en matière de gestion des terres sont le résultat de ce qui a changé. C'est un changement extrêmement important.

**The Chairman:** If there are no further questions, I thank our witnesses for appearing this evening. The information they provided will be most helpful to the committee's study on the involvement of Aboriginals in economic development in Canada.

**Mr. Louie:** Thank you, honourable senators.

The committee adjourned.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je vais remercier nos témoins d'avoir comparu ce soir. L'information qu'ils nous ont transmise nous sera très utile dans le cadre de notre étude sur la participation des peuples autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**M. Louie :** Merci, honorables sénateurs.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

#### WITNESSES

**Tuesday, June 7, 2005**

*St. Thomas University:*

Michael Posluns, Associate Professor, Native Studies Programme.

*Congress of Aboriginal Peoples:*

Dwight A. Dorey, National Chief;

Patrick Brazeau, National Vice-Chief.

**Wednesday, June 8, 2005**

*Natural Resources Canada:*

Jim Farrell, Director General, Policy, Economics and Industry Branch, Canadian Forest Service;

Brian Wilson, Director, Programs Division, Science and Programs Branch, Canadian Forest Service.

*First Nations Lands Advisory Board:*

Robert Louie, Chairman, Chief of the Westbank First Nation;

Bill Williams, Chief of Squamish First Nation;

Barry Seymour, Former Chief of Lheidli T'enneh First Nation.

#### TÉMOINS

**Le mardi 7 juin 2005**

*Université St. Thomas :*

Michael Posluns, professeur agrégé, Programme d'études autochtones.

*Congrès des peuples autochtones :*

Dwight A. Dorey, chef national;

Patrick Brazeau, chef adjoint national.

**Le mercredi 8 juin 2005**

*Ressources naturelles Canada :*

Jim Farrell, directeur général, Direction de la politique, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts;

Brian Wilson, directeur, Division des programmes, Direction des sciences et des programmes, Service canadien des forêts.

*First Nations Lands Advisory Board :*

Robert Louie, président, chef de la Première nation Westbank;

Bill Williams, chef de la Première nation Squamish;

Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh.







First Session  
Thirty-eighth Parliament, 2004-05

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*

The Honourable NICK G. SIBBESTON

---

Tuesday, June 14, 2005  
Wednesday, June 15, 2005

---

**Issue No. 10**

**Tenth and eleventh meetings on:**

The involvement of Aboriginal communities and  
businesses in economic development activities in Canada

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-huitième législature, 2004-2005

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Président :*

L'honorable NICK G. SIBBESTON

---

Le mardi 14 juin 2005  
Le mercredi 15 juin 2005

---

**Fascicule n° 10**

**Dixième et onzième réunions concernant :**

La participation des peuples et entreprises autochtones aux  
activités de développement économique au Canada

---

TÉMOINS  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Chair*

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Angus	* Kinsella
* Austin, P.C.	(or Stratton)
(or Rompkey, P.C.)	Léger
Buchanan, P.C.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président* : L'honorable Nick G. Sibbeston

*Vice-président* : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.  
et

Les honorables sénateurs :

Angus	* Kinsella
* Austin, C.P.	(ou Stratton)
(ou Rompkey, C.P.)	Léger
Buchanan, C.P.	Pearson
Christensen	Peterson
Fitzpatrick	Watt
Gustafson	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, June 14, 2005  
(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:39 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Léger, Peterson, Sibbeston and Watt (4).

*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson and Frédéric Beauregard-Tellier.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

**WITNESSES:**

*Indian and Northern Affairs Canada:*

Marc Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector;

Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program;

Keltie Voutier, Senior Policy Advisor, Northern Oil and Gas Branch, Northern Affairs Program.

Mr. Brooks and Ms. Whitby each made a presentation and, with Mr. Voutier, answered questions.

At 11:07 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, June 15, 2005  
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:20 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Buchanan, P.C., Fitzpatrick, Gustafson, Léger, Peterson, Sibbeston, and Watt (7).

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 14 juin 2005  
(24)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 39, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Léger, Peterson, Sibbeston et Watt (4).

*Également présents :* Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Lisa Patterson et Frédéric Beauregard-Tellier.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du mercredi 17 novembre 2004.*)

**TÉMOINS :**

*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques;

Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord;

Keltie Voutier, conseiller principal en matière de politiques, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord, Programme des affaires du Nord.

M. Brooks et Mme Whitby font chacun un exposé et, avec M. Voutier, répondent aux questions.

À 11 h 7, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 15 juin 2005  
(25)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Buchanan, P.C., Fitzpatrick, Gustafson, Léger, Peterson, Sibbeston et Watt (7).



*In attendance:* From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa Patterson.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, November 4, 2004, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, November 17, 2004, for the full text of the Order of Reference.*)

**WITNESSES:**

*Assembly of First Nations:*

Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta;  
Judy Whiteduck, Director, Economic Partnership Secretariat;  
Dean Polchies, Policy Analyst, Economic Partnership Secretariat.

*Métis National Council:*

Audrey Poitras, Vice-President;  
Valerie Nicholls, Director of Intergovernmental Affairs.

Mr. Goodstriker made a presentation and, with Ms. Whiteduck and Mr. Polchies, answered questions.

At 7:15 p.m., the committee suspended.

At 7:17 p.m., the committee resumed.

Ms. Poitras made a presentation and answered questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibit with the Clerk of the Committee.

- Métis Nation Framework Agreement between Her Majesty the Queen in Right of Canada and The Métis National Council, effective from May 31, 2005. (Exhibit 5900-1.38/A1-SS-1-10-"14")

At 8:02 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Gaëtane Lemay

*Clerk of the Committee*

*Également présent :* Du Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, Lisa Patterson.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 novembre 2004, le comité poursuit son étude sur la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 2 du mercredi 17 novembre 2004.*)

**TÉMOINS :**

*Assemblée des Premières nations :*

Le chef Jason Goorstriker, chef régional de l'Alberta;  
Judy Whiteduck, directrice, Partenariats économiques;  
Dean Polchies, analyste des politiques, Secrétariat des partenariats économiques.

*Ralliement national des Métis :*

Audrey Poitras, vice-présidente;  
Valerie Nicholls, directrice des affaires intergouvernementales.

M. Goodstriker fait un exposé, et, avec Mme Whiteduck et M. Polchies, répond aux questions.

À 19 h 15, la séance est suspendue.

À 19 h 17, la séance reprend.

Mme Poitras fait un exposé et répond aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient transmis à la greffière et annexés.

- Accord-cadre de la nation métisse entre Sa Majesté la reine aux droits du Canada et le Ralliement national des Métis, en vigueur à partir du 31 mai 2005. (pièce 5900-1.38/A1-SS-1-10-« 14 »)

À 20 h 2, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 14, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:39 a.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Welcome to our witnesses. We are studying the economic involvement of Aboriginal communities in economic development activities in Canada. We began our study hearing academic witnesses, and officials from various departments have come before us, too. In the next few meetings, we will begin to meet with Aboriginal leaders. On Wednesday night, we are meeting with AFN and the Metis people. We are trying to cover the topic in a general way and get as much information as possible. We welcome you today, and we look forward to the information you can provide our committee. Please proceed.

**Mr. Marc Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector, Indian and Northern Affairs Canada:** Honourable senators, it is a pleasure to be here. I will clarify one point: our economic development is under what is known as the Indian and Inuit Affairs Program.

I would like to speak about the efforts within Indian and Northern Affairs Canada (INAC) in bringing First Nation and Inuit communities into the mainstream Canadian economy. While I will focus mainly on successes within these communities, it should be noted that significant barriers also remain to increasing these communities' participation in the economy. I will speak to some of those challenges.

Since my colleagues left will address the North, my comments will focus primarily on economic development in First Nations communities south of 60.

To give some context, most reserve communities are fairly small. In 2001, 37 per cent of First Nations had on-reserve registered Indian populations of 250 people or fewer, and 61 per cent had populations of fewer than 500 people.

While relatively few First Nation and Inuit communities have fully realized their economic development aspirations, their governments are actively engaged in finding ways to increase employment and attract and retain investment.

In response to working with various communities, Indian and Northern Affairs Canada's economic development programs expanded significantly over the period 2000 to 2005 as we develop

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 14 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 39, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston pour examiner la contribution des collectivités et des entrepreneurs autochtones au développement économique du Canada et dresser un rapport de l'examen.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue à nos témoins. Nous examinons la contribution des collectivités autochtones au développement économique du Canada. Nous avons commencé notre examen par l'audition de spécialistes et de chercheurs, et les représentants de nombreux ministères sont également venus témoigner devant nous. Au cours des prochaines réunions, nous entendrons les dirigeants autochtones. Mercredi soir, nous rencontrerons l'APN et le peuple Métis. Nous essayons de couvrir le sujet d'une manière générale et de recueillir autant d'informations que possible sur le sujet. Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui et impatients d'entendre les informations que vous pourrez apporter au comité. Vous avez la parole.

**M. Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Honorables sénateurs, je suis honoré de votre invitation. J'aimerais clarifier le point suivant : notre développement économique se situe dans le cadre de ce qui est communément appelé Programme des affaires indiennes et inuites.

J'aimerais vous faire part des efforts déployés par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) pour intégrer les collectivités inuites et celles des Premières nations à l'économie canadienne. Même si je traiterai des réussites qu'ont connues ces collectivités, il faut quand même souligner que des obstacles importants continuent de freiner leur participation au développement économique.

Puisque mes collègues aborderont les questions relatives au Nord, mes commentaires porteront sur le développement économique des collectivités des Premières nations établies au sud du 60<sup>e</sup> parallèle.

Les collectivités vivant en réserve sont très peu peuplées pour la plupart. En 2001, 37 p. 100 des réserves des Premières nations abritaient moins de 250 Indiens inscrits, alors que 61 p. 100 en comptaient 500 au plus.

Peu de collectivités inuites ou des Premières nations ont réussi à atteindre leurs objectifs économiques. Toutefois, leurs administrations s'affairent à rechercher des moyens de multiplier les opportunités d'emploi et à attirer et conserver les investissements dans les collectivités.

En raison de ces facteurs, les programmes de développement économique d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont connu une expansion importante de 2000 à 2005. De nouveaux

new programs focused on economic infrastructure, equity assistance or developmental equity assistance for businesses, and resource development negotiations.

Indian and Northern Affairs Canada's economic development programs generally provide funds to community governments so that they can deliver economic development services. These include but are not limited to the identification of economic opportunities, support for enterprise and community planning, assistance in accessing private capital, provision of relevant technical expertise, market research, and licensing and permitting for such things as forestry quotas.

INAC has redesigned its economic development programs based on two major program evaluations and a report of the Auditor General that was to have been tabled in November 2003. I believe it was actually tabled in February 2004. The changes were also undertaken in response to significant engagement of First Nation and Inuit economic development practitioners, and those changes came into effect on April 1, 2005, through the renewal of the department's program authorities.

Through our new, redesigned programs, there are greater opportunities for communities to leverage social policy instruments, such as capital and housing programs or social assistance payments, to assist in a holistic development of the community economy. In this regard, we will support activities such as human resource planning to meet upcoming and forecasted demands, initiatives to enhance community economic development capacity, and provision of technical and advisory service to community members.

In terms of increased opportunities for First Nation and Inuit communities, it has been the policy of this government since 1996 to recognize support for Aboriginal business as a national objective integral to the promotion of industrial and regional development. INAC has consistently played a strong advocacy and facilitation role for the Aboriginal business community through the Procurement Strategy for Aboriginal Business as well as through the industrial and regional benefits policy for major Crown projects.

For example, in 2003, a total of 8,156 federal contracts worth approximately \$487 million were awarded to Aboriginal firms. It is interesting to note that three-quarters of those contracts were awarded on the open market, which means that they were not opportunities that were restricted or set aside. That is a testament to how much Aboriginal business capacity is increasing; Aboriginal businesses are able to compete successfully in the competitive Canadian industry.

Since 2000, under our economic development programs we have invested \$254 million on various projects in First Nations and Inuit communities. Those investments have helped leverage in excess of \$1 billion in project funding from sources other

programmes ont été lancés, qui portaient sur l'infrastructure économique, l'octroi de capitaux et fonds de démarrage et les négociations sur la mise en valeur des ressources.

En règle générale, les programmes de développement économique du ministère attribuent des fonds aux administrations des collectivités pour leur permettre de fournir des services de développement économique. Parmi ces services, notons entre autres : la recherche d'opportunités économiques, l'aide à la planification des entreprises et des collectivités, un accès plus facile aux capitaux, des services d'expertise technique pertinente, des études de marché et l'octroi de licences et permis, comme ceux des quotas forestiers.

La nouvelle conception des programmes de développement économique de l'AINC tient compte des recommandations issues de deux évaluations importantes et du rapport de novembre 2003 du vérificateur général. Des modifications aux programmes ont également été effectuées en réponse à l'engagement important d'experts en développement économique des Premières nations. Elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, lors de la reconduction des autorisations de programme du ministère.

Grâce aux modifications apportées aux programmes, il est maintenant plus facile pour les collectivités de financer leurs mesures de politique sociale, comme les programmes d'immobilisations et de logement ou les prestations d'assistance sociale, et d'améliorer ainsi leur développement économique global. À cet égard, nous soutenons la planification de ressources humaines susceptibles de répondre aux besoins actuels et futurs, le renforcement du potentiel de développement économique des collectivités et la fourniture des services techniques et consultatifs à leurs membres.

En ce qui concerne les opportunités accrues pour les collectivités inuites et celles des Premières nations, le politique du présent gouvernement, depuis 1996, est de reconnaître que le financement des entreprises autochtones constitue un objectif national faisant partie intégrante de la promotion du développement industriel et régional. L'AINC a invariablement joué un rôle majeur dans la promotion et le soutien du milieu des affaires autochtone par l'entremise de sa Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et de ses politiques sur les avantages sociaux des grands projets de l'État.

Ainsi, en 2003, 8 156 marchés fédéraux d'une valeur de 487 millions de dollars ont été conclus avec des entreprises appartenant à des Autochtones. Il est intéressant de noter que les trois-quarts de ces marchés ont été attribués à la suite d'un appel d'offres ouvert, ce qui veut dire qu'ils n'étaient pas réservés. La capacité commerciale des Autochtones est de plus en plus solide et les entreprises autochtones sont aujourd'hui capables de concurrencer leurs rivaux non autochtones sur le compétitif marché canadien.

Dans le cadre de ses nouveaux programmes de développement économique, le Canada a investi, depuis 2000, 254 millions de dollars dans différents projets au sein des collectivités inuites et des Premières nations. Ces fonds, qui serviront à financer



than Indian and Northern Affairs Canada, including other levels of government and the First Nations and Inuit communities themselves.

Partnerships are important for overcoming barriers to economic participation. Most of the physical barriers can be eliminated with investments in economic infrastructure. For example, joint federal, provincial and First Nations financing was used for the Tuck Inlet road project in northern B.C., which will provide the Lax Kw'alaams community with an all-weather road connection to other communities in the northwest of the province. We finance access to lands and resources through working with departments such as Fisheries and Oceans to transfer fishing licences under the Aboriginal Fisheries Strategy. We also fund timber licences to sustain sawmills, as in the case of the Meadow Lake Tribal Council and the Little Red River Cree Nation from Alberta.

In terms of the way ahead, while some First Nation communities have devised strategies to overcome impediments to their development, still many challenges, often related to the Indian Act and/or its regulations, persist in keeping the majority from achieving their development vision.

In this regard, you have already discussed Bill C-20, the First Nations Fiscal and Statistical Management Act. This act establishes the First Nations Finance Authority, which will facilitate the ability of First Nations to access funding for the economic infrastructure necessary to connect reserve communities to adjacent opportunities. There is also the First Nations Land Management Act, which supports community economic development as it allows First Nations communities to design their own management regimes for lands and resources.

In addition to those acts, INAC is currently developing a legislative initiative to bring greater clarity and certainty to the regulatory environment for major projects in reserve communities. This increased certainty will do much to strengthen investor confidence and generate downstream investment.

In conclusion, honourable senators, Indian and Northern Affairs Canada is committed to the continued sustainable development of First Nations communities. Through investments in capacity, economic infrastructure, and clear and coherent legislative initiatives, we are working to equip and empower First Nations and Inuit to achieve their developmental goals.

**Ms. Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program, Indian and Northern Affairs Canada:** Honourable senators, I will be making this presentation with the input of my colleague

d'autres projets encore, ont permis d'aller chercher plus de 1 milliard de dollars auprès d'autres sources que le ministère, dont d'autres ordres de gouvernements et les collectivités autochtones elles-mêmes.

La contribution des Autochtones au développement économique ne peut se faire sans le partenariat. Les obstacles physiques ne résistent pas aux investissements dans l'infrastructure économique. C'est ainsi que le financement conjoint du ministère, des provinces et des Premières nations a débouché sur la réalisation du projet routier de Tuck Inlet, en Colombie-Britannique, lequel permettra à la collectivité de Lax Kw'Alaams de se rendre dans les autres collectivités du Nord-Ouest de la province, hiver comme été. Avec Pêches et Océans, Affaires indiennes et du Nord Canada finance également l'accès aux terres et aux ressources, qui permettra de transférer les permis de pêche en vertu de la Stratégie des pêches autochtones. Il finance aussi et également les permis de coupe de bois pour permettre à des scieries de continuer leurs activités, comme ce fut le cas pour les scieries du Conseil tribal de Meadow Lake et de la nation crie de Little Red River.

En ce qui concerne la voie à suivre, il reste que si certaines collectivités des Premières nations ont élaboré des stratégies pour éliminer les obstacles à leur développement, de nombreux défis, souvent liés à la Loi sur les Indiens ou à ses règlements, continuent d'empêcher la majorité d'entre elles à atteindre leurs objectifs.

À cet égard, vous avez déjà discuté du projet de loi C-20, la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations. Cette loi crée l'Administration financière des Premières nations, laquelle assurera aux Premières nations un accès plus facile au financement d'infrastructures économiques, infrastructures dont elles ont besoin pour que les collectivités établies dans les réserves puissent profiter des opportunités économiques qui s'offrent à elles.

Il y a également la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, laquelle facilite le développement économique des collectivités en permettant aux Premières nations de créer leur propre régime de gestion des terres et des ressources. Outre ces lois, le ministère est en train de mettre au point une mesure législative visant à clarifier la réglementation entourant les grands projets réalisés à l'intérieur des réserves. Ainsi, les investisseurs seront plus confiants et multiplieront leurs investissements.

En conclusion, honorables sénateurs, Affaires indiennes et du Nord Canada a pris l'engagement de contribuer au développement durable des collectivités des Premières nations. Grâce aux investissements en matière de ressources humaines et d'infrastructure économique, ainsi qu'à des mesures législatives claires et cohérentes, nous nous affairons à donner aux Premières nations les outils dont elles ont besoin pour atteindre leurs objectifs économiques.

**Mme Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Honorables sénateurs, c'est au nom de ma collègue,

Ms. Mimi Fortier, who is the director general of the oil and gas branch. Both of us work primarily, but not exclusively, in the northern territories.

Through the Department of Indian Affairs and Northern Development Act, the Minister of Indian Affairs and Northern Development is the lead federal minister in the North. His responsibilities are delivered primarily through programs and services offered in two general areas. One is supporting northern political and economic development through the management of federal interests, so that we have a federal mandate in the North, and the second is promoting sustainable development of the North's natural resources and northern communities. That is more akin to what you see in provinces.

The Northern Affairs Program has a number of programs and functions that, while not solely directed at Aboriginal business in the same way as those Mr. Brooks mentioned, do assist in their development. I would like to separate those functions into two areas: expenditure programs and resource management. Three expenditure programs contribute to Aboriginal businesses. They are the cleanup of contaminated sites across the North, INAC's response to climate change, and research into northern science and contaminants. In addition, we have programs to look at resource management for the oil and gas industry and the mining industry.

First, the Northern Contaminated Sites Program has the largest single annual budget. In 2004-05, some \$75 million was spent in the North. Since the early 1990s, we have spent approximately \$230 million in the northern economy on the cleanup of former military sites, distant early warning sites across the North, and abandoned contaminated mines. The program is designed to provide social and economic benefits from project activities to Aboriginal and northern communities, usually communities close to the sites we are working on. The projects provide jobs and purchase services from Aboriginal and northern suppliers.

For example, the cleanup of the Resolution Island former military site, located about two hours from Iqaluit out in the bay, is one of our largest cleanups. That project has been contracted to Qikiqtaaluk Corporation, an Inuit-owned company. In 2003, 91 per cent of the 78-person workforce was Inuit and they received \$1.7 million in salary payments. In addition, sales by local businesses amounted to about \$12 million in support of the cleanup.

The second function is related to climate change, an area in which we work both in northern Canada and across the country with First Nations. We look at the deployment of energy efficiency and renewable energy programs in Aboriginal communities and at how these communities take on the development of these businesses. We provide about \$8 million

Mme Mimi Fortier, directrice générale de la Direction générale du pétrole et du gaz du Nord que je ferai cet exposé. Nous travaillons toutes deux principalement, mais non exclusivement, dans les Territoires du Nord.

En venu de la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est, dans le Nord du pays, le chef de file des ministres fédéraux. C'est principalement par l'entremise des programmes et services du Programme des affaires du Nord qu'il s'acquitte de ses fonctions, et ces programmes visent deux domaines clés : le soutien au développement politique et économique du Nord par la gestion des intérêts fédéraux et la promotion du développement durable des ressources naturelles et des collectivités du Nord. Cela ressemble beaucoup à ce que vous voyez dans les provinces.

Le Programme des affaires du Nord comporte un certain nombre de programmes et de fonctions qui, bien qu'ils ne soient pas uniquement axés sur le développement d'entreprises autochtones que M. Brooks a évoqué, y concourent de fait. Pour plus de clarté, je présenterai les fonctions de la Direction générale en deux groupes distincts : programmes de dépenses et gestion des ressources. Il existe trois programmes de dépenses : le programme de décontamination de sites, le programme d'action d'AINC sur le changement climatique et le programme de recherche sur les sciences et les contaminants. Parallèlement, d'autres programmes veillent à la gestion des ressources de l'industrie du pétrole et du gaz et de l'industrie minière.

Des trois programmes de dépenses, c'est le Programme des sites contaminés qui possède le plus gros budget, environ 75 millions de dollars en 2004-2005. Depuis le début des années 90, le ministère a injecté plus de 230 millions de dollars dans l'économie du Nord pour la décontamination et la remise en état, dans toutes les régions du Nord, des sites miniers abandonnés et des sites de la ligne DEW (Distant Early Warning — détection lointaine avancée). Le programme a été mis au point pour permettre aux collectivités autochtones et nordiques, généralement voisines des sites, de profiter des retombées socioéconomiques de projets qui devraient leur créer des emplois et utiliser les services de leurs entreprises.

Ainsi, le contrat de décontamination de l'ancien site militaire sur l'Île Résolution a été attribué à une entreprise inuite, Qikiqtaaluk Corporation. En 2003, les 91 p. 100 de ses 78 employés étaient d'origine inuite et avaient reçu 1,7 million de dollars en salaires. De plus, les biens achetés en marge des activités de nettoyage ont rapporté plus de 12 millions de dollars aux entreprises locales.

Le deuxième programme de dépenses concerne le changement climatique, un domaine dans lequel notre collaboration avec les Premières nations ne s'arrête pas aux régions nordiques mais s'étend à tout le pays. Nous lançons des programmes en efficacité énergétique et en énergie renouvelable dans les collectivités autochtones et nous suivons leur développement par les



a year through the Aboriginal and Northern Community Action Program to promote new energy technologies and measures.

One of our most successful projects is with the Hupacasath First Nation, which is close to Port Alberni on Vancouver Island. They are building a small micro-hydro project in their traditional territory close to their reserve. The benefits will include about \$3.6 million for 80 person-years for the construction phase of this development and about \$1.1 million for 16 person-years in long-term jobs for operation and maintenance.

The third expenditure program is the Northern Science and Contaminants Research program, which amounts to about \$4.4 million annually. It studies the health risks of contaminants in northern air, which usually do not originate in the North but come from around the world and accumulate in the natural ecosystems in the North, which are the sources of food of Aboriginal peoples. Aboriginal organizations receive funding from this program to develop their own capacity to do research and to explain to their communities the implications of these contaminants for the health of the population. They have ongoing, long-term studies that follow the health of the communities.

The minister, under the resource management part of his portfolio, issues oil and gas rights on Crown lands across the North, including in the Northwest Territories, Nunavut and the northern offshore. Under the Canada Oil and Gas Operations Act, companies seeking authorization to undertake exploration and development activities must submit a benefit plan to Indian and Northern Affairs Canada for approval prior to undertaking exploration or production activities.

Each benefit plan sets out a company's policies and programs to provide employment and training opportunities for northern and other Canadians and full and fair access on a competitive basis to contract opportunities in the North. Companies are expected to look first to the residents and businesses in communities close to their activities while implementing these plans. In the Northwest Territories and Nunavut, the population of most communities is primarily Aboriginal peoples, and most businesses are Aboriginal-owned. Thus, Aboriginal people and their businesses are the primary recipients of the opportunities made available under many of the benefit plans.

Two factors that have greatly assisted in the development of both employment and business opportunities, particularly in the mining sector in the Northwest Territories, are the impact and benefit agreements and the associated socio-economic agreements. The impact and benefit agreements, sometimes known as participation agreements, are usually negotiated

entreprises autochtones concernées. Ainsi, le ministère a injecté 8 millions de dollars dans le Programme d'action pour les collectivités autochtones et nordiques pour y promouvoir les nouvelles technologies énergétiques.

Le projet d'hydroélectricité de la Première nation Hupacasath, en Colombie-Britannique, près de Port Alberni, sur l'île de Vancouver. Ils y construisent une micro centrale hydroélectrique sur leur territoire traditionnel, près de leur réserve. Parmi les retombées économiques, notons 3,6 millions de dollars pour les emplois à durée déterminée (deux ans de construction, 80 années-personnes) et 1,1 million de dollars pour les emplois à long terme qu'exigeront son exploitation et sa maintenance (16 années-personnes).

Le troisième programme de dépenses, le Programme de recherche sur les sciences et les contaminants dans le Nord, est doté d'un budget annuel d'environ 4,4 millions de dollars. Il a pour objectif l'étude des risques à la santé humaine de contaminants atmosphériques qui proviennent de partout ailleurs et viennent s'accumuler dans les écosystèmes naturels nordiques, principales sources alimentaires des Autochtones. Les fonds remis aux organisations autochtones leur permettent de participer à la recherche à titre de partenaires à part entière et d'expliquer à leurs membres les effets de ces contaminants sur leur santé. Les études menées s'étalent sur une longue période d'observation.

Le ministre, dans le cadre de ses responsabilités en gestion des ressources, attribue les droits au pétrole et au gaz naturel des terres de l'État situées dans le Nord, y compris dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut et dans les zones au large des côtes de l'Arctique. En vertu de la Loi sur les opérations pétrolières au Canada, les compagnies qui demandent l'autorisation de mener des activités d'exploration et de mise en valeur doivent présenter un plan de retombées économiques à l'approbation d'Affaires indiennes et du Nord Canada avant de pouvoir entreprendre des activités d'exploration ou de production.

Les plans de retombées économiques de l'exploitant énoncent ses politiques et ses programmes visant à maximiser les opportunités d'emploi et de formation pour les résidents du Nord et les autres Canadiens ainsi qu'à donner aux entreprises du Nord et d'ailleurs au pays la possibilité, pleine et équitable, de fournir à l'exploitant des biens et services par voie concurrentielle. L'exploitant devrait en premier lieu faire appel, dans la mise en œuvre de son plan de retombées économiques, aux personnes et entreprises voisines. Dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, la plupart des collectivités sont composées essentiellement d'Autochtones et la plupart des entreprises appartiennent à des Autochtones. Les Autochtones et leurs entreprises sont ainsi les principaux bénéficiaires des retombées économiques prévues dans le plan d'un exploitant.

Les ententes sur les répercussions et les avantages et les accords socioéconomiques connexes sont les deux principaux facteurs de l'accroissement des opportunités d'emploi et d'affaires des Autochtones, particulièrement dans le secteur minier. En règle générale, les compagnies qui souhaitent mener des activités sur des terres traditionnelles négocient, sans y être obligées, avec les



voluntarily between the local Aboriginal organizations and communities and businesses wishing to operate in their traditional territory or in the land claim areas, as the case may be. There is no legislative base requiring an impact and benefit agreement, but the federal government strongly recommends that companies enter into negotiations with the affected Aboriginal groups in order to reach the agreement before they start their activities.

Socio-economic agreements are required by the Government of the Northwest Territories to ensure that the non-affected communities in the territory also benefit from the resource developments. They include much the same things as the impact and benefit agreements, but encompass the entire population of the territory.

The department provides funding to Aboriginal peoples to establish and expand businesses to provide goods and services in the North. You heard Mr. Brooks talk about that. In some cases, joint ventures have been established between northern Aboriginal companies and more experienced service companies from southern Canada, to the benefit of all.

For example, the Inuvialuit have a longstanding joint venture, Akita-Ekutak, with Akita Drilling, one of Western Canada's foremost oil and gas drilling contractors. When it became evident that there would be an increase of oil and gas exploration in the delta in 2000, the Inuvialuit sought funds from Indian and Northern Affairs Canada to acquire new heavy-duty Arctic drilling rigs in order to enter into this joint venture.

Ekati in the Northwest Territories, the very first of the diamond mines, is another recent example. Kete Whii Limited, which is owned 50 per cent by Dogrib Trustco, 25 per cent by Deton'Cho Corporation and 25 per cent by Denesoline Corporation, became equity partners in the purchase of two ore haulers and the construction of the maintenance building at the site. They have two nine-year contracts with BHP Billiton to maintain the land and the road and haul ore from Misery Pit to the Ekati processing plant. The contract is worth \$32 million and employs 24 people.

In doing this work in the North, we have looked with companies and Aboriginal organizations at some of the impediments to greater Aboriginal participation. For simplicity, we have narrowed the impediments down to inadequate levels of education, insufficient training, and inadequate work experience. These are barriers to both government and companies, and we are working together to try to overcome them.

For example, most companies do provide adult education on site. In the example of Resolution Island, we brought Nunavut Arctic College onto the site to train and license people in the use of heavy equipment when it came to light that without that licence they were not able to work on the site cleanup. They learned

organisations, les collectivités et les entreprises autochtones locales une entente sur les répercussions et les avantages. La loi actuelle n'exige pas la conclusion d'une entente signée, mais le gouvernement fédéral recommande fortement aux compagnies de parvenir à un accord avec les groupes autochtones concernés avant de commencer ses activités.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest exige la conclusion d'accords socioéconomiques qui assurent aux collectivités des Territoires, même lorsqu'elles ne sont pas directement concernées par un projet, la participation aux retombées économiques de la mise en valeur des ressources. Ces accords traitent des mêmes questions que les ententes sur les répercussions et les avantages mais s'appliquent à l'ensemble de la population.

Le ministère accorde des fonds aux peuples autochtones pour établir et développer des entreprises qui fournissent de la marchandise et des services dans le Nord. M. Brooks en a parlé. Dans certaines cas, des efforts conjugués ont été mis sur pied entre des compagnies autochtones du Nord et des compagnies plus expérimentées du sud du Canada, au bienfait de tous.

Par exemple, les Inuvialuits ont depuis longtemps une coentreprise appelée Akita-Ekutak avec Akita Dring, l'un des entrepreneurs en forage les plus importants de l'Ouest du Canada. En 2000, lors de la forte augmentation des activités d'exploration dans la région, les Inuvialuits ont demandé à Affaires Indiennes et du Nord Canada un financement dans le but d'acquérir plusieurs tours de forage de grande puissance spécifiquement construites pour les opérations en milieu arctique de la coentreprise Akita-Ekutak.

Ou encore Kete Whii Ltd., dont le financement a permis d'acheter deux camions à minerai et de construire un hangar d'entretien pour sa mine d'Etaki, la première mine diamantaire des Territoires du Nord-Ouest. En vertu de deux contrats, d'une durée de neuf ans, avec BHP Billiton Diamonds Inc, Kete Whii Ltd., qui appartient à 50 p. 100 à Dogrib Trustco, 25 p. 100 à Deton'Cho Corporation et 25 p. 100 à Denesoline Corporation, effectue l'entretien de la route et du terrain ainsi que le transport du minerai de la mine Misery à l'usine de traitement d'Ekati. Le contrat de transport de minerai est de 32 millions de dollars et la société emploie 24 personnes.

Dans tous nos projets nordiques, nous avons tenté d'analyser avec les compagnies et les organisations autochtones les obstacles à une plus grande participation des Autochtones. Pour simplifier la situation, nous dirons qu'ils sont liés à l'insuffisance du niveau d'instruction, de la formation et de l'expérience professionnelle. Ces obstacles préoccupent le gouvernement fédéral comme les compagnies et nous tentons ensemble de les éliminer.

La plupart des entreprises donnent des cours de formation pour adultes en milieu de travail. Pour Resolution Island, par exemple, nous avons fait venir le Collège de l'Arctique du Nunavut sur place pour former et certifier les conducteurs d'équipement lourd lorsqu'il est apparu qu'ils n'auraient pu

reading, writing and mathematics. Under many of the impact and benefit agreements, the companies also provide university scholarships for Aboriginal students.

Experience has shown that the petroleum and mining industries recognize the importance of involving Aboriginal and northern residents in their employment, training and business contracting opportunities. Aboriginal and northern residents have demonstrated their willingness to respond positively to the benefit opportunities and to perform well as trainees, employees and business suppliers. Most opportunities and contracts are being awarded on the open market. In the end, all parties, including governments, acknowledge the benefits of our shared responsibility.

**The Chairman:** I have a question for the witnesses: are you each in the highest position of your division?

**Mr. Brooks:** In terms of economic development for the Indian and Inuit Affairs Program, I am the director general responsible. I report to a senior assistant deputy minister. My overall responsibility is to the deputy and associate deputy minister.

**The Chairman:** Ms. Whitby, are you acting in your position?

**Ms. Whitby:** Yes. Most of the expenditure programs we talked about are my responsibility. We have directors general in the regions as well, and we all report to an assistant deputy minister.

**The Chairman:** I sense that you are not particularly familiar with the details in your presentation. For example, you said that companies provide on-site adult education courses to enable employees to learn. Do companies in the North provide on-site education courses?

**Ms. Whitby:** I do not know that every company does on-site education but many do as part of agreements that they sign with the government. Resolution Island is probably the first, large-scale example that we undertook, for which I was responsible. We brought Nunavut Arctic College in to do the training and a science and technology group from Alberta for the training and licensing of the heavy equipment operators.

When the weather was not conducive to working, people spent their time learning. Many of them finished with certificates. The large diamond mines currently underway have basic and advanced education courses for apprentices. Mr. Voutier is more familiar with the oil and gas industry.

**The Chairman:** I was under the impression that only large companies had sufficient resources to offer such courses. Many companies operating in the North are small or medium-sized and do not have the necessary resources. Some committee members have been to Yellowknife and the diamond mines and

autrement décontaminer le site. Ils ont ainsi appris à lire, écrire et compter. Dans le cadre des ententes sur les répercussions et les avantages, les compagnies offrent également des bourses d'études supérieures aux étudiants autochtones.

L'expérience a montré que l'industrie pétrolière et l'industrie minière reconnaissent l'importance de faire participer les Autochtones et les autres résidents du Nord aux activités d'embauche, de formation et de passation de marchés. Les Autochtones et les autres résidents du Nord ont montré leur volonté de tirer parti des retombées économiques en tant qu'apprentis, employés, et fournisseurs de biens et services. En définitive, toutes les parties, y compris les gouvernements, reconnaissent qu'elles ont une responsabilité commune en matière de retombées économiques.

**Le président :** J'ai une question pour les témoins : êtes-vous chacun au sommet de la hiérarchie de votre direction?

**M. Brooks :** Pour ce qui est du volet développement économique du Programme des affaires indiennes et inuites, j'en suis le directeur général responsable et je relève d'un sous-ministre adjoint principal. Pour mes autres attributions, je relève d'un sous-ministre et d'un sous-ministre adjoint.

**Le président :** Madame Whitby, occupez-vous votre poste par intérim?

**Mme Whitby :** Oui. La plupart des programmes d'investissement que nous avons évoqués relèvent de mes attributions. Nous avons également des directeurs généraux dans les régions, et nous relevons tous d'un sous-ministre adjoint.

**Le président :** J'ai l'impression que vous ne connaissez pas très bien les particularités de votre exposé. Par exemple, vous avez dit que les entreprises dispensaient des formations en entreprise aux adultes pour permettre aux employés de s'éduquer. Les entreprises des régions nordiques dispensent-elles ces formations en entreprise?

**Mme Whitby :** Je ne sais pas si toutes les entreprises font cela, mais elles sont nombreuses à le faire dans le cadre d'ententes conclues avec le gouvernement. Resolution Island est probablement le premier projet important que nous avons entrepris et dont j'ai eu la responsabilité. Nous y avons fait venir le Collège de l'Arctique du Nunavut pour la formation des employés et un organisme de formation en science et technologie de l'Alberta pour la formation et la certification des conducteurs d'équipement lourd.

Lorsque le temps ne permettait pas de travailler, les gens en profitaient pour s'éduquer. Plusieurs d'entre eux ont obtenu leur certificat. Les grandes mines de diamants actuellement en exploitation dispensent des formations initiale et continue. M. Voutier connaît mieux l'industrie du pétrole et du gaz.

**Le président :** J'ai l'impression que les seules les grandes entreprises avaient les ressources nécessaires pour offrir de telles formations. La plupart des entreprises du Nord sont de petites ou moyennes entreprises, et elles n'ont pas les ressources nécessaires. Certains membres du comité sont allés à Yellowknife et dans les



have seen evidence of employee training, which is positive. I was unaware that the practice went beyond the diamond companies and some oil and gas companies to other businesses in the North.

**Ms. Whitby:** Our primary responsibility is in resource management. Over the last few years it has become the norm for agreements to include this practice. I know that some logistics and supply companies undertake training for employees, but those businesses are much smaller.

There is a general recognition by the territorial governments that employees need those skills. Many joint projects are being developed between the territorial governments and Human Resources and Skills Development Canada.

**The Chairman:** In another statement you said that, in addition, companies provide numerous scholarships each year to encourage Aboriginal students to stay in school. I would like you to qualify that. The message sent by that comment is that every company in the North is providing scholarships and many opportunities. Could you qualify that?

**Ms. Whitby:** I do not know how widespread that practice is. About two years ago, 52 students from the Dogrib area were on scholarship outside the territory. Those scholarships were provided under the agreements that the Tlicho communities made with the two diamond mines, Diavik Diamond Mines Inc and BHP Billiton. The chief expressed concern about finding jobs for those highly trained students when they return. I believe that three years before that, four students were in university on scholarship. Our experience is in the resource sector, and we would have to look at statistics across the territories to know how widespread the practice is.

**The Chairman:** The comments are specific to the diamond mine industry. We are aware of the Dogrib scholarships because we have had a great deal of contact with the Dogrib community over the past few months regarding their land claim. Their involvement and new-found status are evident at the diamond mines. More than 200 Dogrib students attend school in the south to receive a good education and training that is very much restricted to the diamond mines.

Saying that companies provide numerous scholarships gives the impression that this is a common feature of companies operating in the North. I think you need to qualify the comment so that people do not think that every company provides scholarships and everyone in the North receives scholarship opportunities. Is your presentation realistic? Is it truly that good in the North?

**Ms. Whitby:** I limited my presentation to resource development companies and departmental programs. I did not speak to all businesses in the North. Mr. Voutier can provide information on the oil and gas industry.

mines de diamants et ont pu constater les formations mises en place pour les employés; c'est positif. J'ignorais que cette pratique n'était uniquement le fait des compagnies diamantaires et de certaines compagnies de pétrole et de gaz, mais qu'elle s'étendait à d'autres secteurs de l'industrie du Nord.

**Mme Whitby :** Notre première responsabilité est la gestion des ressources. Au cours des dernières années, il est devenu une norme d'inclure cette pratique dans les contrats. Je sais que certaines entreprises de logistique et certains fournisseurs ont commencé à dispenser des formations à leurs employés, la taille de leur entreprise est beaucoup plus petite.

Les gouvernements territoriaux reconnaissent tous que les employés ont besoin d'améliorer leurs compétences. De nombreuses contreparties sont mises sur pied par les gouvernements territoriaux et Développement des ressources humaines Canada.

**Le président :** Dans une autre déclaration, vous avez dit, par ailleurs, que les entreprises offraient de nombreuses bourses d'étude chaque année pour encourager les étudiants autochtones à poursuivre leurs études. J'aimerais que vous nuanciez cela. Votre commentaire fait penser que ce sont toutes les entreprises du Nord qui donnent des bourses d'étude et proposent des opportunités. Pourriez-vous nuancer?

**Mme Whitby :** Je ne sais pas jusqu'où s'étend cette pratique. Il y a deux ans à peine, 52 étudiants de la région de Dogrib ont obtenu des bourses pour aller étudier hors territoire. Ces bourses leur ont été attribuées en vertu des ententes que les collectivités Tlicho ont conclues avec les deux mines de diamants, Diavik Mines de diamants Inc. et BHP Billiton. Le chef avait peur de ne pouvoir leur trouver du travail à leur retour, une fois diplômés. Je crois que trois ans auparavant, quatre étudiants avaient obtenu des bourses pour poursuivre leurs études à l'université. Nous sommes spécialisés dans les ressources, et il nous faudrait regarder les statistiques nationales pour savoir l'étendue de cette pratique.

**Le président :** Les commentaires se limitent aux mines de diamants. Nous sommes au courant des bourses de Dogrib parce que nous avons de fréquents contacts avec la collectivité de Dogrib collectivité depuis plusieurs mois à propos d'une revendication territoriale. Leur engagement et leur nouveau statut sont évidents dans les mines de diamants. Plus de 200 étudiants de Dogrib fréquentent des écoles du Sud pour y recevoir une bonne éducation et une bonne formation, lesquelles sont réservées aux mines de diamants.

Dire que les entreprises offrent de nombreuses bourses d'étude, c'est donner l'impression qu'il existe une caractéristique commune aux compagnies installées dans le Nord. Je crois que vous devriez nuancer ce commentaire pour ne pas donner l'impression que ce sont toutes les compagnies qui offrent des bourses et que tous les résidents du Nord peuvent en obtenir. Votre exposé est-il réaliste? La situation dans le Nord est-elle aussi belle?

**Mme Whitby :** J'ai limité mon exposé aux entreprises qui mettent en valeur les ressources et au programme du ministère. Je ne parle pas de toutes les entreprises du Nord. M. Voutier pourra vous renseigner sur l'industrie du pétrole et du gaz.



**Mr. Keltie Voutier, Senior Policy Advisor, Northern Oil and Gas Branch, Northern Affairs Program, Indian and Northern Affairs Canada:** I am with the Northern Oil and Gas Branch of Indian and Northern Affairs. I report to Ms. Mimi Fortier, who is the director general of the branch.

Our group is comprised of 14 people who manage rights issuance, royalty collection and policy development for the entire northern oil and gas sector. We have hands-on involvement with the companies and deal with them on a daily basis, as well as Aboriginal groups and territorial governments.

In terms of economic activity and growth in the territories, it is fair to say that the players currently driving the economy are the mineral sectors and not just the diamond mines. Other exploration companies in the North are staking lands and trying to find discoveries of base metals and diamonds. In addition to that, the oil and gas sector is extremely active right now, primarily in the Mackenzie Delta, the Beaufort Sea and the southern Mackenzie Valley. We are talking about very large companies, and I will be specific to the oil and gas sector.

The cost of drilling a typical gas well in the western sedimentary basin in southern Alberta would be on the order of \$1 million or \$2 million. When you move that into the southern Mackenzie Valley, the cost jumps to \$10 million or \$12 million because of the cost of moving supplies and equipment to remote locations. When you get to the Mackenzie Delta, those costs jump to \$25 million to \$30 million. When you get to offshore, for example the Beaufort Sea, those costs can quickly jump to \$50 million or \$60 million.

The last round of economic activity in oil and gas exploration was funded largely by government grants. Companies are up there now investing their own money. They do have deep pockets and are big players. They have the choice of investing anywhere in the world, but they are up North now because it is the right time to be there.

I cannot say categorically that they all provide scholarships as a matter of business, but we do have ample examples. I have a press clipping with me in which it is stated that Paramount Resources has been providing scholarships to keep kids in grade school. I have other information that Esso provides scholarships to high school students in Norman Wells to keep them in school. Companies do this because they realize it is good business.

Increasingly, you see that oil companies are becoming energy companies. They are adopting methods of sustainable development. They understand that investing in the environment and in the people who are there is not just good for the environment and the people, it is also good business.

As part of their benefit plans, they are required to provide training and opportunities. They do that because it is cheaper in the long term to train someone who is from the North, whether

**M. Keltie Voutier, conseiller principal en matière de politiques, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord, Programme des affaires du Nord, Affaires indiennes et du Nord Canada :** Je travaille à la Direction générale du pétrole et du gaz d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Je relève de la directrice générale, Mme Mimi Fortier.

Notre groupe comprend 14 personnes, et nous avons pour tâche la gestion de l'attribution des droits, le recouvrement des redevances et l'élaboration de politiques pour l'ensemble du secteur du pétrole et du gaz du Nord. Nous intervenons auprès des entreprises et traitons avec elles sur une base quotidienne, comme avec les groupes autochtones et les gouvernements territoriaux.

En ce qui concerne l'activité et la croissance économiques dans les Territoires, il est juste de dire que c'est le secteur minier, et pas uniquement les mines de diamants, qui joue actuellement les catalyseurs. D'autres sociétés d'exploration entreprises du Nord sont en train de jalonner les terres à la recherche de métaux communs et de diamants. Par ailleurs, le secteur du pétrole et du gaz est actuellement extrêmement actif, notamment dans le delta du Mackenzie, en mer de Beaufort et dans le sud de la vallée du Mackenzie. Nous parlons de très grosses compagnies, et je traiterai spécifiquement du secteur du pétrole et du gaz.

Le forage d'un puits de gaz typique dans le bassin sédimentaire occidental du sud de l'Alberta coûte de 1 à 2 millions de dollars. Dans le sud de la vallée du Mackenzie, ce même forage revient à 10-12 millions de dollars, en raison des coûts de transport des fournitures et des équipements vers les régions éloignées. Lorsque vous arrivez dans le delta du Mackenzie, il vous coûte 25 à 30 millions de dollars, et en mer, en mer de Beaufort par exemple, il peut rapidement atteindre 50 ou 60 millions de dollars.

Si le dernier cycle d'activité économique a été principalement financé par les subventions gouvernementales, les entreprises mettent maintenant la main à la poche. Leurs poches sont très grandes en effet, et sont de gros joueurs économiques, qui ont le choix d'investir là où ils le veulent dans le monde. Mais ils sont maintenant dans le Nord parce qu'ils savent que c'est là qu'il faut être en ce moment.

En fait, je ne peux pas dire catégoriquement que ces entreprises offrent des bourses d'étude, mais il en existe des exemples. J'ai avec moi un article de journal selon lequel Paramount Resources donnerait des bourses pour encourager les enfants scolarisés à poursuivre leurs études. J'ai une autre information selon laquelle Esso offre des bourses aux élèves du secondaire de Norman Wells pour qu'ils ne décrochent pas. Les entreprises font cela parce qu'elles ont conscience que cela sert leurs intérêts.

Les compagnies pétrolières se transforment de plus en plus en compagnies énergétiques. Elles ont adopté les méthodes du développement durable, et elles ont compris qu'il n'était pas seulement bien d'investir dans l'environnement et les gens, mais également profitable.

Dans leurs programmes d'avantages, elles incluent formation et opportunités. Elles agissent ainsi, parce que cela revient moins cher à la longue de former un résident du Nord, qu'il soit membre

from an Aboriginal community or a northern community. It is much better to train those workers and have them living in the communities they come from than to bring in other workers. It is a matter of a standard of business.

ConocoPhillips, for example, has a small brochure outlining how they try to integrate economic considerations based on the bottom line with investing in the social infrastructure in the communities in which they operate. In this case, it is the tar sands project, but it is up North where there is a significant component of Aboriginal communities. At the same time they are investing in the environment. At the end of the day, they find that the footprint on the environment and the impact on society and the bottom line all tend to move the same way.

In a very broad sense, that is a perspective from the oil and gas side of our organization.

**Senator Watt:** Does Indian and Northern Affairs not still have a role to play in issuing work permits, leasing lands, and things of that nature? In a sense you are laying out certain conditions that those companies have to follow in relation to Aboriginal people.

**Mr. Voutier:** Yes.

**Senator Watt:** By saying that, perhaps all companies should be encouraged to look at the situation not only in the short term but in the long term. I refer to the implications attached to climate change and other factors.

There is also the possibility for the educational sector to develop apprenticeship programs. Thirty years ago there used to be such opportunities within the Department of Indian Affairs. I am not sure whether those opportunities still exist today. I know for a fact that that program that worked, because I went through an apprenticeship program to acquire mechanical engineering. We took our practical in the North and our theory down south. If apprenticeship programs do not exist today, I recommend them as one area that should be developed.

You should also be laying out certain conditions when dealing with companies that have an interest in the North. I refer to companies that drill for oil or mine for diamonds. They should be encouraged to make some long-term investment rather than just looking at it as a short-term investment. That would benefit Aboriginal people a great deal.

Perhaps I should allow you to respond to my first points before I move on to the northern strategy aspects. I am from Nunavik, not Nunavut. As such, I wish to highlight for you how important it is for Nunavik to be included in this northern strategy. I will get into that after. Perhaps you can respond to the points I have raised.

**Ms. Whitby:** Mr. Chairman, I will respond first concerning what happens in the territories.

ou non d'une collectivité autochtone. Il est préférable de former des travailleurs issus de la région que d'en faire venir de l'extérieur. C'est la norme dans les affaires.

ConocoPhillips, par exemple, a réalisé une petite brochure dans laquelle la compagnie souligne comment elle essaie de conjuguer les considérations économiques que lui dicte le résultat du bilan et sa contribution aux infrastructures sociales des collectivités au sein desquelles elle exerce ses activités. Dans notre cas, il s'agit du projet de sables bitumineux, mais qui se trouve dans le Nord, là où l'on ne peut ignorer l'importance des collectivités autochtones. Parallèlement, ces entreprises investissent dans l'environnement, et elles constatent, en bout de ligne, que les répercussions sur l'environnement et la société et le résultat de leur bilan comptable sont étroitement liés.

Voilà, très grossièrement, où se situe le volet pétrole et gaz de notre organisation.

**Le sénateur Watt :** Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada n'a-t-il plus de rôle à jouer dans la délivrance de permis de travail, la location de biens-fonds et autres affaires de ce genre? Dans un sens, vous posez les conditions que les compagnies doivent respecter par rapport aux Autochtones.

**M. Voutier :** Oui.

**Le sénateur Watt :** En disant cela, il faudrait peut-être encourager toutes les entreprises à analyser le contexte, non seulement à court terme, mais également à long terme. Je fais référence aux répercussions du changement climatique et à d'autres facteurs.

Il y a aussi la possibilité pour le secteur éducatif de mettre en place un programme d'apprentissage. Il y a trente ans, de telles opportunités existaient au sein du ministère. Je ne suis pas sûr que ces opportunités existent encore. Je sais par contre que ce programme donnait des résultats, parce que j'ai suivi un programme d'apprentissage pour devenir ingénieur en mécanique. Nous avons fait notre pratique dans le Nord et notre théorie dans le Sud. Si les programmes d'apprentissage n'existent plus, je recommande qu'ils fassent partie de mesures à mettre en place.

Vous devriez également poser des conditions dans vos rapports avec les compagnies qui ont un intérêt dans le Nord. Je fais référence aux compagnies qui prospectent le pétrole, le gaz et le diamant. Il faudrait les encourager à investir plutôt à long terme. Cela servirait mieux les Autochtones.

Je devrais peut-être vous laisser répondre aux premiers points que j'ai soulevés avant de passer à la Stratégie pour le Nord. Je suis du Nunavik, pas du Nunavut, et à ce titre, j'aimerais souligner l'importance pour le Nunavik d'être intégré dans cette stratégie. Mais j'y reviendrai plus tard. Vous pourriez peut-être répondre aux points que j'ai évoqués.

**Mme Whitby :** Monsieur le président, je vous parlerai d'abord de la situation des Territoires.



We now issue many permits in partnership with boards of public governance. We do not generally attach socio-economic conditions to a land-use permit, which is where an impact and benefit agreement comes into play.

Sometimes there are what we call environmental agreements. If there is a large area we would like to address that has been identified through the environmental assessment process or the land and water board process, then we can put that into an environmental agreement. It is in those agreements that you could see negotiations to develop training and procurement from local businesses.

On apprenticeship programs, senator, you are quite right. That is why these days most of those programs in the territories are run through the college system. We brought Nunavut Arctic College onto Resolution Island so as to give people on-site access to the program. We try to do as much of that as we possibly can. We have seen a large increase in the number of people who have those skills, along with the certificates to demonstrate that they have them. We have used them extensively. They are very useful.

**Mr. Brooks:** Senator Watt, concerning apprenticeship, the majority of skills development work is the province of Human Resources and Skills Development Canada. I have an organization called the Aboriginal Workforce Participation Initiative, whose main role is to work with major employers on the private side primarily to prepare the workplace to attract and to retain Aboriginal workers. We take an inventory of the skills that are needed. We also look at the goods and services side, because not everybody wishes to be an employee; many people have their own business. There is a large amount of entrepreneurial development in the Aboriginal world.

Our aim is to assist Aboriginal companies to break into working with private sector companies. We work closely with the Aboriginal Human Resources Development Agreement holders. I refer primarily to the skills training funds that are allocated from Human Resources and Skills Development Canada down to various Aboriginal works. We work closely with the holders of the agreements and the community economic development organizations to help put training plans together. We do this so as to focus on some of the opportunities that exist, such as apprenticeships. We also work closely with many of the provinces. We have several agreements signed with Alberta, which is a prime example when we talk about the resources sector, especially the oil and gas sector in the Fort McMurray area. They are crying for skilled labour. Thus they are interested in how to tap into the Aboriginal talent pool that exists there.

We are trying to work on the periphery as part of economic development, recognizing that we do not have the main responsibility for it.

**Senator Watt:** Before I go on to the northern strategy issue, I would like to respond to the question of environment land use planning. You can take it one step further to include social

Nous délivrons actuellement beaucoup de permis en partenariat avec les conseils d'administration de la gouvernance publique. Nous n'enjoignons pas généralement de conditions socioéconomiques au permis d'utilisation des sols, celui pour lequel s'appliquent l'entente sur les répercussions et les avantages.

Il y a aussi ce que nous appelons « ententes environnementales ». Lorsqu'un aspect problématique important a été identifié par l'évaluation environnementale ou l'Office des terres et des eaux, nous l'incluons dans les ententes environnementales. C'est dans le cadre de ces ententes que se négocient la formation et l'approvisionnement par les entreprises locales.

Pour ce qui est des programmes d'apprentissage, vous avez raison, sénateur. C'est pourquoi, aujourd'hui, la plupart des programmes des Territoires sont délivrés avec l'aide du système collégial. Nous avons fait venir le Collège de l'Arctique du Nunavut à Resolution Island pour offrir le programme en entreprise. Nous essayons de faire cela chaque fois que nous le pouvons. Nous avons vu augmenter le nombre de personnes qualifiées et le nombre de certificats de compétence délivrés. Nous les avons beaucoup utilisés. Ils sont très utiles.

**M. Brooks :** Sénateur Watt, en ce qui concerne l'apprentissage, le développement des compétences relève surtout de Développement des ressources humaines Canada. J'ai une organisation qui, dans le cadre de l'Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail, s'efforce de préparer le milieu de travail avec les entreprises du secteur privé pour mieux attirer et conserver les travailleurs autochtones. Nous y faisons l'inventaire des compétences nécessaires. Nous regardons également du côté des biens et services, parce que tout le monde ne veut pas travailler comme employé. Beaucoup préfèrent avoir leur entreprise. L'entrepreneuriat chez les Autochtones est une affaire florissante.

Notre but est d'aider les entreprises autochtones à travailler avec le secteur privé. Nous travaillons en étroite collaboration avec les signataires de l'Entente sur les ressources humaines autochtones. Je fais surtout référence aux fonds alloués à l'acquisition de nouvelles compétences par Développement des ressources humaines Canada. Nous collaborons également avec les signataires des ententes et les organismes de développement économique communautaire à la mise en place de plans de formation. Nous faisons cela pour focaliser sur les opportunités qui existent, comme l'apprentissage. Nous collaborons également avec plusieurs provinces. Nous avons signé plusieurs ententes avec l'Alberta, d'une importance capitale quand on parle du secteur des ressources, notamment le secteur du pétrole et du gaz dans la région de Fort McMurray. Ils manquent désespérément de travailleurs qualifiés, et ils seraient très heureux de puiser dans le talent autochtone qu'il y a ici.

Nous essayons d'agir aux abords du développement économique, car nous ne nous en reconnaissons pas la responsabilité première.

**Le sénateur Watt :** Avant de poursuivre avec la Stratégie pour le Nord, j'aimerais répondre à la question sur l'environnement et la planification de l'utilisation des sols. Vous pouvez prendre de



impact, because social impact and environmental concern are interconnected. Certain specific agreements, such as the James Bay and Northern Quebec agreement, the Inuvialuit agreement and the Nunavut agreement, have a tendency to separate the two and put each of them into a little box. It has to be understood that they go together. I think you are definitely in a position at least to make some recommendation to industry to look at laying out the possibility or even the conditions by working closely with land use planners. Several land use planning committees exist now under the modern treaty agreements.

**Mr. Voutier:** In terms of the oil and gas sector, we manage rights issuance on an annual basis. We offer up Crown land for companies to bid on for exploration purposes, but prior to putting land out for bid, we consult with all stakeholders — Aboriginal communities, territorial governments and other interest groups — to see if there are social, economic, cultural or archaeological concerns with the lands that companies want to bid on. In many cases, lands are not put open for bid because they are a value to Aboriginal communities or other northern communities for hunting purposes or cultural reasons and so on. We do try to take that into consideration.

**Senator Watt:** On the question of the northern strategy, I would like to point out what was said at the roundtable held about two weeks ago at the cabinet level. One of our representatives, Pita Aatami, the president of Makivik Corporation, indicated that Makivik should directly participate when there is a discussion on the northern strategy. I would like to put some meat around that, if you would allow me.

Makivik, as you know, is sort of a mother corporation and there are many subsidiaries underneath the mother corporation. We own two airline companies. I am glad to be able to tell you that we have not received one penny from the government to assist the survival of those companies. We are making a good profit.

First Air flies from east to west and north to south, all the way to the Yukon. We are the major air carrier in the Arctic aside from Canadian North. I do believe that we carry much more and are more active in the Canadian North. That is one of the reasons we have to be part of the northern strategy. We need to know what is being planned and where the government is going with various industries so that we can get prepared to carry the customers where they need to go. That is one aspect of it.

The other aspect, which is also of a great deal of interest to Nunavik, is the fact that climate change is here. It will not disappear. It will not retreat. It will get worse and worse. I think we all know that. At the same time, opportunities have arisen on account of that. The Northwest Passage, for example, is a route that will be adopted very soon — perhaps sooner than expected. I will not be surprised if we Canadians get caught with our pants down when the Americans start transporting their goods from the

l'avance et y inclure les répercussions sociales, parce que les répercussions sociales et les préoccupations environnementales sont interreliées. Certaines conventions, comme la Convention de la baie James et du Nord québécois, la Convention des Inuvialuits et la Convention du Nunavut ont tendance à les séparer et les enfermer dans leur petite boîte respective. Il faut bien comprendre qu'elles sont inséparables. Je crois que vous êtes bien placé pour au moins recommander à l'industrie d'envisager la possibilité ou même les conditions d'une étroite collaboration avec les planificateurs de l'utilisation des sols. De nombreux comités de planification de l'utilisation des sols ont été créés dans le cadre de conventions modernes.

**M. Voutier :** En ce qui concerne le secteur du pétrole et du gaz, nous gérons l'attribution des droits sur une base annuelle. Les entreprises sont invitées à enchérir sur les terres de l'État qu'elles désirent explorer, mais avant de mettre les terres aux enchères, nous consultons toutes les parties prenantes — collectivités autochtones, gouvernements territoriaux et autres groupes d'intérêt — pour lever toutes les inquiétudes sociales, économiques, culturelles ou archéologiques éventuelles. Dans de nombreux cas, les terres ne sont pas soumises aux enchères publiques, parce qu'elles servent de réserve de chasse aux collectivités autochtones ou nordiques, qu'elles sont un symbole culturel, et cetera. Nous considérons tout cela sérieusement.

**Le sénateur Watt :** En ce qui concerne la Stratégie pour le Nord, j'aimerais souligner ce qui a été dit à la table ronde qui s'est tenue il y a deux semaines au Conseil des ministres. L'un de nos représentants, Pita Aatami, le président de Makivik Corporation, a souhaité que Makivik participe aux discussions sur la Stratégie. J'aimerais développer là-dessus, si vous le permettez.

Makivik, comme vous le savez, est en quelque sorte une corporation mère, avec comme toute corporation mère, plusieurs succursales. Nous possédons deux compagnies aériennes. Je suis heureux de pouvoir vous dire que nous n'avons jamais fait appel au gouvernement pour assurer la survie de ces compagnies. Nous dégageons un bénéfice honorable.

First Air sillonne le ciel d'est en ouest et du nord au sud, jusqu'au Yukon. Nous sommes le premier transporteur aérien dans l'Arctique, si l'on ne tient pas compte de Canadian North. Je crois sincèrement que nous transportons plus de passagers et que nous sommes plus actifs que Canadian North. C'est l'une des raisons pour laquelle nous devons faire partie de la Stratégie pour le Nord. Nous avons besoin de savoir ce que le gouvernement a planifié ou entend faire avec certaines industries pour nous préparer à transporter nos passagers là où ils doivent aller. Voilà pour cet aspect.

L'autre aspect qui est également d'un grand intérêt pour le Nunavik, c'est le changement climatique qui nous frappe. Le changement climatique ne disparaîtra pas. Il ne reculera pas et il ne fera qu'empirer. Je crois que nous savons tous cela. Parallèlement, le changement climatique a permis de multiplier les opportunités. Le passage du Nord-Ouest, par exemple, sera très bientôt une route prisée — peut-être plus tôt que prévu. Je ne serais pas surpris de nous voir, nous Canadiens, pris les culottes

other side. We have a great deal of interest in wanting to know what is happening. Preparations have to take place in regard to the ports if that route is taken immediately.

Climate change also has to be taken into consideration because the water is rising and the permanent ice is melting. For those reasons, there must be a thorough scrutiny of what is going to happen down the road. Scientific information as well as traditional know-how will be needed. We can contribute.

At the same time, we want to ensure that when the economic opportunity comes along, we are not left on the sidelines watching ships pass by through the North and watching that economy skip by. For that reason, we definitely have to be part of that northern strategy.

I would like to go a bit further on that. You should bring up with your superiors the possibility of soon striking a committee to deal with the whole business of alternate routes for shipping, if we do not want to get caught with our pants down.

It is also important to us as Nunavik people and as an airline carrier that there are already airline companies operating and flying directly over the Arctic rather than following the traditional line of airline transportation. At this point, the only limiting factor is the lack of navigation availability, from satellites, for example. Again, we have an interest there as an area of potential investment. Makivik is a business organization with subsidiaries, so we have a great deal of interest in that area.

We have already begun to dialogue with the Russians about a joint Canadian-Russian venture that would flow over the Arctic between North America and Siberia.

We have a great deal of interest in those areas, and I wanted to make sure you take note of that. It can only be beneficial to both sides if we work together in that field.

**Ms. Whitby:** May I respond to your comments on climate change? I mentioned during my presentation that we have a program called the Aboriginal and Northern Community Action Program. Most of that has to do with mitigation, energy efficiency, and technological change, looking at diesel communities and their emissions and how to make them more resilient at a time when the costs of energy keep increasing. That program is deployed across the country, so it is in northern Quebec.

Also, we are beginning to work with Aboriginal leaders such as Sheila Watt-Clouthier in looking at what needs to be done to adapt to the coming changes. Even if controls are put in place, the changes will keep accelerating. There are tremendous implications for people who live off the land. We are looking at what business opportunities there might be, but we are also considering how to protect community infrastructure

baissées et forcés de regarder les Américains transporteront leurs marchandises sur l'autre rive. Nous avons grand intérêt à vouloir savoir ce qui se passe. Il faudrait commencer à armer les ports si cette route devait être empruntée immédiatement.

Le changement climatique doit également nous préoccuper parce que le niveau marin ne cesse de s'élever et la banquise de fondre. Pour ces raisons, il est essentiel de rester attentif à ce que l'avenir nous prépare. Les informations scientifiques et les savoirs traditionnels ne seront pas de trop. Nous pouvons y concourir.

Parallèlement, nous voulons nous assurer que nous ne serons pas laissés sur les quais à regarder les bateaux passer par le Nord et les opportunités économiques filer lorsqu'elles se présenteront. C'est pourquoi nous devons absolument faire partie de la Stratégie pour le Nord.

J'aimerais aller encore plus loin. Vous devriez discuter avec vos supérieurs de la possibilité d'amener rapidement un comité à examiner cette question de routes de navigation alternatives, si nous ne voulons pas être pris les culottes baissées.

Il est également important pour nous, résidents du Nunavik et compagnies aériennes, que des compagnies aériennes exploitent déjà l'espace aérien directement au-dessus de l'Arctique, au lieu des traditionnelles lignes. À ce stade, ne manque que la disponibilité de navigation, des satellites, par exemple. Une fois encore, nous avons un intérêt dans cette question et des possibilités d'investir. Makivik est une entreprise qui possède des filiales, et nous avons, par conséquent, un grand intérêt dans cette affaire.

Nous avons déjà entamé des pourparlers avec les Russes pour fonder une compagnie canado-russe qui survolerait l'Arctique entre l'Amérique du Nord et la Sibérie.

Nous avons un grand intérêt dans ces questions et je voulais m'assurer que vous preniez la mesure de mes propos. Nous ne pourrions qu'y trouver un avantage mutuel si nous collaborions dans cette affaire.

**Mme Whitby :** Puis-je répondre à vos commentaires sur le changement climatique? J'ai mentionné dans mon exposé que nous avons un programme appelé Programme d'action pour les collectivités autochtones et nordiques. Il concerne principalement les mesures d'atténuation, l'efficacité énergétique et les changements technologiques, la consommation de diesel dans les collectivités autochtones et nordiques et leurs émissions et les moyens de changer les habitudes de consommation énergétiques à une époque où les coûts énergétiques ne cessent de grimper. Ce programme national, et il est donc également en vigueur dans le nord du Québec.

Par ailleurs, nous avons commencé à travailler avec les dirigeants autochtones, comme Sheila Watt-Clouthier, sur le besoin de s'adapter aux futurs changements. Malgré les contrôles mis en place, les changements ne cessent de s'accélérer. Les répercussions sont énormes pour ceux qui vivent des produits de la terre. Nous examinons les opportunités d'affaires possibles, mais nous étudions également les moyens de protéger les



from melting permafrost and rising water levels and examining the risks associated with the changes in animal migration patterns.

We started that work about two years ago with the Arctic Climate Impact Assessment, when we began to see what the science was telling people. That document also contains a lot of traditional knowledge of northern Aboriginal people.

We are at the point now of trying to document what needs to be done and to develop the type of programs northerners would like. "Northerners" include Inuit from northern Quebec and Labrador and Aboriginal peoples from across the country. That work is underway. We are hoping to have a draft that is done collectively not just by government but also by Aboriginal organizations and territorial governments and scientific institutes in the North. We are hoping to have a document ready by December that will address many issues. What do we do about the Northwest Passage? When is the ice predicted to move out, and what is the economic implication of that?

**The Chairman:** Senator Peterson is anxious to ask questions. We will return to you, Senator Watt.

**Senator Watt:** I would like to ask about emissions and other environmental issues.

**Senator Peterson:** In your presentations you rightly indicate the importance of economic development in the North. Yet, it is my understanding that under program review INAC reduced its economic development budget by some \$300 million. Is that correct? If so, what impact will that have on your ability to deliver your programs?

**Mr. Brooks:** The envelope I am responsible for was reduced. The figure of \$300 million is not accurate, although it will eventually be \$300 million. We will lose \$29 million from our envelope per fiscal year. Over five years, that adds up to \$150 million. Taking the leverage factor into account, it amounts to in excess of \$300 million. We did lose funding under expenditure review. The economic development envelope within INAC is one of the few areas considered discretionary, as opposed to the non-discretionary fiduciary responsibilities that we have. As honourable senators know, all federal departments had 5 per cent of their discretionary budgets reallocated to the centre for higher priorities. Our department had very limited options and it was decided that the economic development envelope would be reduced by \$29 million after three fiscal years.

Our department used to be active in what was called developmental equity assistance, which provides matching funds for First Nation and Inuit entrepreneurs to enter into business ventures, co-ventures or co-joint ventures. We have retreated from that area. Having said that, Aboriginal Business Canada does take care of Aboriginal business activities more on a pan-Aboriginal basis than a distinctions-based basis, that being First Nations and Inuit.

infrastructures des collectivités contre la fonte du pergélisol et l'élévation du niveau marin et nous examinons les risques associés aux changements des habitudes migratoires des animaux.

Nous avons entrepris ce travail il y a environ deux ans avec l'Évaluation des incidences du climat de l'Arctique, lorsque nous avons remarqué ce que la science disait aux gens. Ce document contient également de nombreux savoirs traditionnels des Autochtones du Nord.

Nous sommes arrivés au point où nous essayons de documenter les besoins et d'élaborer le type de programmes que les Nordistes souhaitent. Le terme « Nordistes » inclut les Inuits du nord du Québec et du Labrador et les Autochtones du reste du pays. Ce travail est en cours d'exécution. Nous espérons aboutir à un avant-projet collectif, qui ne soit pas l'œuvre du gouvernement uniquement mais également des organisations autochtones, des gouvernements territoriaux et des instituts scientifiques du Nord. Nous espérons que d'ici décembre nous aurons en mains un document qui porte sur plusieurs questions. Que faisons-nous du passage du Nord-Ouest? Quand la banquise aura-t-elle disparu et quel sera l'impact de cette disparition?

**Le président :** Le sénateur Peterson est impatient de poser ses questions. Nous reviendrons à vous, sénateur Watt.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais vous poser quelques questions sur les émissions et d'autres problèmes environnementaux.

**Le sénateur Peterson :** Dans vos exposés, vous soulignez à juste titre l'importance du développement économique du Nord. Pourtant, je crois savoir qu'après examen, l'AINC a réduit le budget du développement économique d'environ 300 millions de dollars. Est-ce vrai? Si oui, quel sera l'impact de cette réduction sur la réalisation des programmes du ministère?

**M. Brooks :** L'enveloppe dont j'étais responsable a été réduite. Le chiffre de 300 millions de dollars n'est pas exact, même s'il l'on n'en sera pas loin. Nous allons perdre 29 millions de dollars de cette enveloppe par exercice. Sur cinq ans, cela fait au total 150 millions de dollars. En tenant compte du facteur d'amplification, le montant dépassera 300 millions de dollars. L'examen des dépenses nous a effectivement fait perdre des fonds. Le budget du développement économique de l'AINC est l'une des rares responsabilités discrétionnaires, contrairement à toutes nos autres responsabilités fiduciaires. Comme les honorables sénateurs le savent, tous les ministères fédéraux peuvent réaffecter 5 p. 100 de leurs budgets discrétionnaires de haute priorité. Notre ministère avait très peu d'options et il a décidé de réduire le budget du développement économique de 29 millions de dollars après trois exercices.

Notre ministère était enclin dans le passé à ce que nous appelons l'octroi de fonds de démarrage, des fonds qui aidaient les entrepreneurs autochtones à démarrer leur entreprise ou leur contreentreprise. Nous avons changé de politique depuis. Cela dit, il est vrai que Entreprise autochtone Canada soutient les entrepreneurs autochtones plus sur une base panautochtone que sur une base distinctive, qui opposerait donc Premières nations et Inuits.



**Senator Peterson:** I think it is wrong to make cutbacks that will affect the entrepreneurship of Aboriginal peoples as they are trying to get ahead by making strategic alliances. It makes no sense to me to cut that funding. I understand that your funding was cut, but there must be other areas that could have taken the hit more easily than this area.

We were told in other presentations that 11 federal departments are involved in supporting Aboriginal programs and that they administer about 26 programs. Is this the most effective way? If those programs are just for economic development, that seems very confusing.

**Mr. Brooks:** We originally operated eight programs under the economic development envelope. We have reduced that number to two as a result of the Auditor General's review of our economic development activities. The Auditor General said that we had too many programs, which made it confusing for the participants. We understood that, so we did our own rationalization.

You are correct that there are activities involving other departments, although many of the other activities are sector-specific. For example, the Department of Fisheries and Oceans has activities that are quite technical in approach, as does Natural Resources Canada in the forestry area.

At the Aboriginal roundtable on economic opportunities led by Industry Canada, we will reconstruct an Aboriginal policy framework in Aboriginal economic development. The purpose of that is to find the best way to reposition the plethora of programs that exist to make them easier to apply for and work with.

**Senator Peterson:** In anticipation that the Mackenzie Valley pipeline project will go ahead, are you taking any preparatory steps to ensure that Aboriginal peoples will be able to participate fully? As was said earlier, skilled trades people will be required. Will we get ahead of the curve and try to ensure that they will be ready?

**Mr. Brooks:** I will address that in part and then turn to Mr. Voutier for more specifics.

We have provided quite a bit of support to the Aboriginal Pipeline Group that was originally putting the activities together in the Northwest Territories. Their activities included community consultation and pre-positioning work, that is, learning what opportunities will be coming up and how to get ready for them. Much of the advance work has been done.

**Mr. Voutier:** The Aboriginal Pipeline Group has a one-third interest in that project and obviously they will derive economic benefits as it proceeds. In addition, the project will require the regular socio-economic impact assessment. That one has 20,000 pages, I believe; it is very detailed. The implications of that project for economic opportunities for Aboriginal communities are being addressed through that process.

**Le sénateur Peterson :** Je ne crois pas que ces compressions budgétaires soient bonnes, parce qu'elles vont nuire à l'entrepreneuriat des Autochtones, alors qu'ils essaient d'avancer en signant des alliances stratégiques. Pour moi, ces compressions n'ont aucun sens. Je comprends que votre enveloppe a été réduite, mais il doit bien y avoir d'autres secteurs qui en auraient moins souffert.

On nous a dit dans d'autres exposés que les programmes autochtones recevaient l'appui de 11 ministères fédéraux, lesquels administraient environ 26 programmes. Est-ce le meilleur moyen? Si ces programmes ne visent que le développement économique, cela me semble très gênant.

**M. Brooks :** Nous administrons au départ huit programmes dans le cadre du budget du développement économique. Nous avons réduit ce nombre à deux, à la suite de l'examen de nos activités par le Vérificateur général. Le Vérificateur général a estimé que nous avions trop de programmes et que cela créait de la confusion chez les participants. Nous l'avons suivi et nous avons nous-mêmes procédé à notre rationalisation.

Vous avez raison de dire que nos activités s'étendent à d'autres ministères, mais pour la plupart, elles sont sectorielles. Par exemple, les activités du ministère des Pêches et des Océans sont très techniques par leur approche, comme celles de Ressources naturelles Canada en foresterie.

Pour la table ronde sur les opportunités économiques organisée par Industrie Canada, nous remodelerons le cadre de travail des politiques de développement économique autochtone. L'objectif sera de trouver le meilleur moyen de recadrer la pléthore des programmes existants pour en faciliter l'application et l'administration.

**Le sénateur Peterson :** En prévision du projet de pipeline de la vallée du Mackenzie, avez-vous pris des mesures préparatoires pour vous assurer que les Autochtones pourront y participer pleinement? Comme nous l'avons dit, il faudra une main-d'œuvre qualifiée. Réussirons-nous à négocier le virage et à la préparer?

**M. Brooks :** Je répondrai à cela en partie et je laisserai la parole à M. Voutier pour plus de détails.

Nous avons beaucoup aidé l'Aboriginal Pipeline Group qui gérait au départ l'ensemble des activités dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces activités comprenaient la consultation communautaire et le travail de prépositionnement, c'est-à-dire s'informer des opportunités éventuelles et s'y préparer. Une grande partie du travail préparatoire a déjà été réalisée.

**M. Voutier :** L'Aboriginal Pipeline Group détient 33 p. 100 dans ce projet, et il en retirera évidemment des avantages économiques au fur et à mesure de son avancement. De plus, le projet continuera à demander l'évaluation régulière de son impact socioéconomique. Une évaluation de 20 000 pages, je crois; elle est très détaillée. Cette évaluation sert également à examiner les incidences du projet sur les opportunités économiques des collectivités autochtones.

In addition, as we move from regulatory review into the construction phase, the companies will be required to submit development plans, including benefit plans. The regular processes will apply, and I am confident that the opportunities you think should be provided for Aboriginals and northern communities will be there. I agree with you on that.

**Senator Léger:** I understand from what I have heard that the first priority is the economy, with human resources coming after. We need money to live, but the human aspect should always have equal status. Not everyone has the talent or the interest to be a mechanic. You referred to the need for training programs for Aboriginals to operate the giant trucks, which I was stunned to see in Yellowknife. Be it technical studies or carpentry, it takes a lot of time to learn those skills.

I believe that human aspects should be included in discussions on tangible aspects. When companies present projects, the human aspect should always be considered, because their success will depend on the happiness of the employees. There is a strike in the school system right now. The first thing that will be cut is extracurricular activities. Instead, if math and science were cut off for five or six weeks, things would change quickly. That speaks to the human aspect of the situation, and it is the same in business.

Do you face barriers when trying to do the work required of your position with INAC because of departmental policy or elements of the Indian Act? Is there anything we can do to help you?

**Mr. Brooks:** Thank you, senator, for the interesting question. I will be careful of the way I respond because I am not ready to retire.

As I mentioned in my presentation, the department is working on some legislation through another organization to circumvent the Indian Act. The Indian Act currently puts constraints on communities. Until that is resolved, we need measures to encourage communities to position themselves to take advantage of economic opportunities. This committee could help by supporting the department in the same way that it provided support in respect of the First Nations Land Management Act and the First Nations Finance Authority.

We appreciate that there is no panacea to solve the problems of all communities. From the perspective of the department, there will always be a need to provide support. Much of the support under the current programming is the support needed to develop community capacity, which is human resource capacity, to enable communities to develop joint ventures with companies without hiring outside, expensive resources. The basic goal is to provide communities with the resources they require in order to have skilled people capable of attracting the needed investments. Those resources may be human capital, social capital or investment capital.

Par ailleurs, lorsque nous passerons de l'examen réglementaire à la phase de construction, les entreprises devront soumettre des plans de développement et les programmes d'avantages. Les processus habituels seront appliqués et je suis sûr que les opportunités qu'il faudrait selon vous offrir aux Autochtones et aux collectivités nordiques se présenteront. Je suis d'accord avec vous là-dessus.

**Le sénateur Léger :** Si j'ai bien compris ce que j'ai entendu, la première priorité est l'économie, puis ensuite viennent les ressources humaines. Nous avons besoin d'argent pour vivre, mais l'aspect humain ne devrait jamais venir en second. Nous n'avons pas tous un don pour la mécanique, ni le même intérêt de devenir mécanicien. Vous avez fait parler de la nécessité de mettre en place des programmes de formation. J'ai été ébahi de voir des Autochtones conduire ces camions miniers géants à Yellowknife. De toute façon, pour devenir technicien comme pour devenir charpentier, il faut beaucoup de temps et d'étude.

Je crois qu'il faudrait tenir compte de l'aspect humain dans les discussions sur les aspects tangibles. Lorsque les entreprises présentent des projets, elles devraient toujours tenir compte de l'aspect humain, parce que leur réussite dépend du bonheur des employés. Il y a une grève actuellement dans le système scolaire. La première compression concernera les activités extrascolaires. Par contre, si les mathématiques et la science n'étaient plus enseignées pendant cinq ou six semaines, les choses changeraient rapidement. Cela en dit long sur l'aspect humain de la situation, et il en est de même en affaires.

La politique du ministère et la Loi sur les Indiens vous empêchent-elles de faire votre travail au sein de l'AINC? Y a-t-il quelque chose que nous puissions faire pour vous aider?

**M. Brooks :** Merci, sénateur, pour cette intéressante question. Je vais tâcher d'être prudent dans ma réponse, parce que je ne suis pas prêt à prendre ma retraite.

Comme je l'ai mentionné dans mon exposé, le ministère prépare une loi par le biais d'une autre organisation pour se soustraire à la Loi sur les Indiens. La Loi sur les Indiens exerce actuellement des contraintes sur les collectivités. Jusqu'à ce que ce problème soit résolu, nous aurons besoin de mesures qui encouragent les collectivités à se positionner pour profiter des opportunités économiques. Ce Comité pourrait y contribuer en soutenant le ministère de la même manière qu'il l'a soutenu dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et de l'Autorité financière des Premières nations.

Nous savons qu'il n'existe pas de panacée aux problèmes de toutes les collectivités. Le ministère sera toujours là en cas de besoin. Les programmes en cours aident pour la plupart au développement de la capacité des collectivités — les ressources humaines —, afin qu'elles puissent créer des contreparties sans faire appel à de coûteuses ressources extérieures. Le principal objectif est de fournir aux collectivités les ressources dont elles ont besoin pour se doter d'une main-d'œuvre qualifiée capable d'attirer les investissements nécessaires. Ces ressources peuvent être un capital humain, un capital social ou un capital investissement.

Our role is to provide resources for setting the pre-conditions in a community. Since we stopped the developmental equity aspect, we have been working on setting the physical and social infrastructure of a community to attract and retain investment. We know that governments of all levels will never have enough money to invest in the various opportunities. For example, how do we provide the resources so that one-third ownership can be applied to the capital markets to access investment capital? In respect of the pipeline, we provided funding so that they could hire the financial expertise to prepare the business plan to access the financial markets of Wall Street and Bay Street. We will always require some form of program support to deal with the activities and to set the conditions to help communities take charge of their own economic destiny.

**Ms. Whitby:** I have worked in northern Canada since 1974 and have watched the cycle of the economy change, even since coming to the department 11 years ago when there was little economic development. We are dealing with something different, so it would be helpful if the committee could continue to communicate what it is like for people at the community level. Senator Peterson wondered how people in the communities deal with so many government departments and programs.

Regarding climate change, we have an agreement with colleagues in other departments with similar programming to use one window into all Aboriginal communities. In that way, communities know that they deal with either the department or an intermediary. We have a system of energy pathfinders who work at the community level to bring all federal programs together. For example, they look at how to share best practices from one community to another. People at the community level ask about that, so we produce documents that share the story from community to community.

In the federal government, we work at such a broad, high level that we do not understand how a community makes a decision and how can it change its relationship to energy in an effective way that contributes to climate change solutions and deals with adaptation. It is important to understand the best way for government or business to deliver a program. That information would be helpful and I will look for it in the report of the committee.

**Senator Léger:** You mentioned the communication of information. That is where the greatest need is. You said that it is difficult for communities to understand all the separations of government. We do not know what the communities' various perceptions are of all that is happening in government. Education in the community is necessary, but information on the communities must be communicated to government first and then people in the communities must understand what government is doing.

Notre rôle est de fournir des ressources nécessaires à l'établissement de préconditions dans les collectivités. Depuis que nous avons cessé d'attribuer des fonds de démarrage, nous essayons de donner aux collectivités les infrastructures physiques et sociales qui pourraient leur permettre d'attirer et de conserver les investisseurs. Nous savons que les gouvernements de tous ordres n'auront jamais assez d'argent à investir dans les différentes opportunités. Par exemple, comment financer un projet dont le tiers de la valeur sera mis sur le marché financier pour accéder au capital investissement? En ce qui concerne le pipeline, nous avons financé l'embauche des experts financiers qui ont préparé le plan d'affaires qui a leur permis d'aller sur les marchés boursiers de Wall Street et Bay Street. Nous aurons toujours besoin d'une quelconque forme de programme d'aide pour faciliter certaines activités et établir les conditions qui permettront aux collectivités de prendre en mains leur propre destin économique.

**Mme Whitby :** Je travaille dans le Nord canadien depuis 1974 et j'ai vu le cycle économique changer, même depuis mon arrivée au ministère, il y a 11 ans, alors que le développement économique en était à ses balbutiements. Nous avons affaire à une situation différente, c'est pourquoi il serait utile que le comité continue de dire ce qu'il en est pour les gens au niveau communautaire. Le sénateur Peterson s'est demandé comment les habitants de ces collectivités s'en sortaient avec autant de ministères et de programmes gouvernementaux.

Pour ce qui est du changement climatique, nous nous sommes entendus avec les collègues des ministères qui ont mis sur pied des programmes semblables pour ne faire qu'une vitrine pour toutes les collectivités autochtones. Les collectivités savent depuis si elles traitent avec le ministère ou un intermédiaire. Nous avons des stratégies énergétiques qui travaillent à rassembler tous les programmes fédéraux au niveau communautaire. Disons qu'ils travaillent sur le partage des pratiques exemplaires entre collectivités : lorsque les gens nous le demandent, nous les documentons sur ce partage.

Au gouvernement fédéral, nous travaillons à un niveau si étendu et si élevé que nous ne savons même pas comment une collectivité décide, ni comment elle pourrait passer à une approche énergétique qui lui permettrait de lutter efficacement contre le changement climatique et de s'adapter à cette nouvelle approche. Il est important de comprendre ce qu'un gouvernement ou une entreprise doit faire pour réaliser un programme. Cette information serait très utile, et je suis impatient de la lire dans le rapport du comité.

**Le sénateur Léger :** Vous avez parlé de la communication d'informations. C'est là le plus grand besoin. Vous avez dit qu'il était difficile pour les collectivités de comprendre tous les cloisonnements du gouvernement. Nous ne savons pas exactement comment les collectivités perçoivent le gouvernement. L'éducation des collectivités est nécessaire, mais il faut d'abord communiquer les informations sur les collectivités au gouvernement; ensuite, il faut que les résidents des collectivités comprennent ce que le gouvernement fait.



**Senator Watt:** You mentioned the programs under Natural Resources and Environment Branch in respect of climate change. Is there a fund solely for scientific purposes for finding a solution to the climate change problem? Are monies available to begin the installation of devices in furnaces, diesel motors in plants, outboard motors, aircraft and snowmobile engines? Is the department ready to begin implementing new technology? The technology has been developed but has not been advertised publicly.

**Ms. Whitby:** We have the monies for that and are ready to go. We work across the country through a third-party technical organization that we referred to as the energy pathfinders. There are pathfinders in Quebec and in Nunavut.

**Senator Watt:** What is that?

**Ms. Whitby:** They are usually technical organizations that work with the communities on behalf of the department. Generally, a community would begin with an energy plan looking at the community's relation to energy, how it uses energy, where the energy sources are, what individuals can do and what the community can do collectively. We are able to access funds from a variety of different departments to help with retrofits or grant systems for the home energy guide for a community that wants to put energy efficiency into its homes.

Many communities are looking at the use of small, renewable energy resources for hydro and wind energy on traditional territories that would provide a source of income over time for a community. We have windmills in Eskasoni, Nova Scotia, that have been funded through a combination of the programs Mr. Brooks and I are responsible for and private sector equity. These communities are raising funds to run businesses on behalf of their communities. Our program provides up to \$250,000 for the communities to develop their capacity and their business plans so that they can then go to the equity markets. The funding we provide is not sufficient to put up the entire windmill, but it does supply enough to do training and to make a business case. The communities doing that are on an equal footing with any other community in Canada.

**Senator Watt:** Could the program funds also be applied to the water problems we face everywhere in the North? If verification equipment is put together by a scientific community and is proven to be of use, would the department be prepared to go forward with something that is now just in the experimental stage? Do they have money for that?

**Ms. Whitby:** I would have to look at the specific case.

**Senator Watt:** Could you provide us with information on some of these programs so that we can study them for ourselves?

**Le sénateur Watt :** Vous avez parlé des programmes de Ressources naturelles Canada et de la Direction générale de l'environnement sur le changement climatique. Existe-t-il un financement spécifique aux seuls objectifs scientifiques de trouver une solution au changement climatique? Existe-t-il des fonds pour l'installation de dispositifs novateurs dans les appareils de chauffage, le remplacement des moteurs essence par des moteurs diesel dans les usines, sur les bateaux, les avions et les motoneiges? Le ministère est-il prêt à mettre en place les nouvelles technologies? La technologie est là, mais elle n'a pas encore été publiquement publicisée.

**Mme Whitby :** Nous avons les fonds pour cela et nous sommes prêts à le faire. Nous sommes partout au pays, et nous travaillons avec ce que nous avons appelé des stratégies énergétiques, des fournisseurs de services techniques tiers. Il y a des stratégies énergétiques au Québec et au Nunavut.

**Le sénateur Watt :** Qui sont ces stratégies énergétiques?

**Mme Whitby :** Ce sont généralement des conseillers techniques qui travaillent avec les collectivités pour le compte du ministère. En règle générale, une collectivité établit un plan énergétique dans lequel elle inclut sur sa relation avec l'énergie, son utilisation de l'énergie, l'emplacement des sources d'énergie, les améliorations apportées par les individus et par collectivité. Nous profitons des financements et des contributions de divers ministères pour faciliter la réalisation de projets d'amélioration éconergétiques dans les collectivités qui désirent améliorer l'efficacité énergétique de ses habitations.

De nombreuses collectivités examinent la possibilité d'installer sur les territoires traditionnels des unités de production d'énergie renouvelable de petite taille qui leur fourniraient de l'électricité et des revenus à la longue. Les éoliennes d'Eskasoni, en Nouvelle-Écosse, ont été financées par des programmes que nous gérons M. Brooks et moi et des capitaux du secteur privé. Ces collectivités font des levées de fonds pour gérer des entreprises au nom de leurs collectivités. Notre programme offre jusqu'à 250 000 dollars aux collectivités pour les aider à développer leurs ressources humaines et élaborer leurs plans d'affaires pour aller sur les marchés boursiers. Le financement que nous accordons ne suffit même pas à installer une éolienne, mais il suffit pour la formation de la main-d'œuvre et l'élaboration d'une analyse de cas. Les collectivités qui font cela ne reçoivent rien de plus que les autres collectivités canadiennes.

**Le sénateur Watt :** Les fonds du programme pourraient-ils être utilisés pour résoudre les problèmes d'eau auxquels nous faisons face partout dans le Nord? Si des chercheurs réunissaient les instruments de la vérification et prouvaient l'utilité de ces instruments, le ministère serait-il prêt à aller de l'avant avec quelque chose qui n'en est encore qu'au stade expérimental? Ont-ils les fonds pour cela?

**Mme Whitby :** Il faudrait que je regarde cela.

**Le sénateur Watt :** Pourriez-vous nous fournir des informations sur certains de ces programmes, afin que nous les étudions nous-mêmes?

**Mr. Brooks:** We will do that. We have a water strategy. I will inquire of one of my colleagues and provide the information to the committee.

**Senator Watt:** Do you feel there is sufficient engine room to deal with that? When I use the term "engine room" I am talking about having enough people to make the decision as to which direction to take. Do you have mechanics in place now in your department?

**Mr. Brooks:** I am not the technical expert on this subject matter.

**Senator Watt:** Sheila Watt-Clouthier is my sister. She is a member of the environmental group. I do not know what her exact role is with that group.

Are there mechanics in place to execute the decisions, such as spending \$250,000 now? In relation to environmental matters and climate change, thus far there has been much talk but no action. I have lived in the North and I witnessed that on a daily basis.

**Ms. Whitby:** Our program is only two years old. It was announced in August 2003. We do not have mechanics on staff. That is where we use third-party Aboriginal technical services. In Ontario, we use the Ontario First Nations Technical Services Corporation. In northern Quebec, we are using Inuit Tapiriit Kanatami. We have supplied funding for them to hire the expertise on staff to assist them. We have provided the Assembly of First Nations with that technical capacity as well. It is a very technical business. It has always been the communities that make those decisions.

**Senator Watt:** Who are these technical people you speak of? Are they inside government, outside government or third parties? Who are they? What authority do they have?

**Ms. Whitby:** I will have to look at what authority they have. They are outside technical organizations. For example, Ontario First Nations Technical Services Corporation works with all the First Nations in Ontario to build schools. They provide that expertise to the communities. I am not sure how they are funded. I can find out for you.

**Senator Watt:** If I could have more information on those programs, I would appreciate it.

**Mr. Brooks:** We will find that information for you.

**The Chairman:** We have undertaken this study because we are pretty excited about the things that are happening among Aboriginal people throughout our country. In our travels and from our own experiences we see that there is something happening among Aboriginal people. They are becoming involved in economic development. In a sense, they are becoming involved in the life of our country.

I come from a part of our country in the Northwest Territories where Aboriginal people are faring reasonably well. There has been a lot of positive development, and not only politically. Aboriginal people have been given many opportunities. As a result of land claim settlements, the Aboriginal people are

**M. Brooks :** Nous vous les fournirons. Nous avons une stratégie pour l'eau. Je vais me renseigner auprès d'un collègue et je vous fournirai les informations.

**Le sénateur Watt :** Croyez-vous que la salle des machines suffira à faire face à la situation? Lorsque je dis « salle des machines », je parle du nombre de personnes nécessaire pour décider du chemin à suivre. Le ministère dispose-t-il actuellement de mécaniciens?

**M. Brooks :** Je suis l'expert technique en la matière.

**Le sénateur Watt :** Sheila Watt-Clouthier est ma sœur. Elle est membre du groupe environnemental. Je ne sais pas exactement ce qu'elle y fait.

Y a-t-il des mécaniciens en place pour prendre des décisions, comme celle d'investir 250 000 \$ maintenant? En ce qui concerne la question environnementale et le changement climatique, il y a eu jusqu'à présent beaucoup de bavardage mais aucune action. J'ai vécu dans le Nord et c'était comme cela tous les jours.

**Mme Whitby :** Notre programme n'a que deux ans. Il a été annoncé en août 2003. Nous n'avons pas de mécaniciens dans le personnel. Nous faisons appel aux services techniques d'un tiers autochtone. En Ontario, nous utilisons les services de l'Ontario First Nations Technical Services Corporation. Dans le nord du Québec, nous avons fait appel à Inuit Tapiriit Kanatami. Nous avons financés l'embauche d'experts. Nous avons également fourni des moyens techniques à l'Assemblée des Premières nations. Il s'agit d'un travail très technique. Ce sont toujours les collectivités qui décident.

**Le sénateur Watt :** Qui sont ces techniciens dont vous parlez? Sont-ils dans le gouvernement, en dehors du gouvernement, ou des tierces parties? Qui sont-ils? Quel pouvoir ont-ils?

**Mme Whitby :** Je vais devoir me renseigner sur le pouvoir qu'ils ont. Ce sont des entreprises de services techniques extérieures. Par exemple, l'Ontario First Nations Technical Services Corporation construit des écoles pour les Premières nations de l'Ontario. Elles fournissent de l'expertise aux collectivités. Je ne sais pas exactement comment elles sont financées. Je pourrais vous trouver les informations.

**Le sénateur Watt :** Je vous serais reconnaissant de me donner plus d'informations sur ces programmes.

**M. Brooks :** Nous vous retrouverons ces informations.

**Le président :** Nous avons entrepris cette étude parce que nous sommes très intéressés par ce qui se passe chez les Autochtones de notre pays. Nous sentons bien à travers nos voyages et notre quotidien qu'il se passe quelque chose chez les Autochtones. Ils se sont engagés dans le développement économique. Dans un sens, ils se sont engagés dans la vie de notre pays.

Je viens d'une région des Territoires du Nord-Ouest où les Autochtones se débrouillent relativement bien. De bien bonnes choses s'y sont produites, et pas seulement sur le plan politique. Les Autochtones se sont vu offrir de nombreuses opportunités. Depuis le règlement des revendications territoriales, les



involved in northern society in a meaningful way. I am not talking only about political involvement as members in a legislative assembly or as senators but also about participation in all the various institutions of society. There is an Aboriginal presence in CBC in the North. It is pretty exciting to see that happen.

I am not as familiar with the situation in the south. In our travels I have seen pockets of Aboriginal peoples beginning to take an active part in industry. You see that in places like Westbank and Vancouver. It is exciting.

It is important that people get training and then find jobs. However, it is just as important that those people become involved in the next level of economic opportunity as business owners and participants. It takes much more skill and commitment, but it is beginning to happen. That is what we are trying to focus on, to capture. We are interested in knowing what factors lead to Aboriginal success. Is it governance? Is it institutions that are set up? Is it a strong sense of cultural identity? Is it leadership? Is it location? All those factors have a bearing on Aboriginal success.

It is interesting to note that most of the progressive Aboriginal people we have encountered are getting away from the effects of Indian and Northern Affairs. That is positive. When people become independent, when they are stronger and better educated, they are able to proceed on their own merits.

If we were to analyze all these events, would we find that Indian and Northern Affairs has had a hand in their progress? Or are people getting on their feet in spite of Indian and Northern Affairs? You may not have had a chance to consider these things. That is where we are coming from. Our study is focusing on the phenomenon of Aboriginal people getting on their feet. It is exciting. It is happening in many instances. I do not know whether it is just that it has taken all these decades to get Aboriginal people up to the level of education and work experience where they are able to take part. We see the involvement of the Tlicho, the Dogrib and the Dene in the diamond mines.

I do know that while the initiative and aggressiveness of the Aboriginal people are a factor in opening the doors, the companies are not simply allowing Aboriginal involvement out of the goodness of their hearts. They are being pressured. They are being forced, in a sense. As well as the Aboriginal people's willingness to be involved, we need the big companies to be open, to have a social conscience, to recognize that Aboriginal people need to be involved. There is a labour shortage, and it is in our best interests to train the Aboriginal people and have them participate. I am aware of the involvement in Fort McMurray of people like Dave Tucker and others. Somewhere along the line, companies have decided to engage with Aboriginal people. The participation of Aboriginal people and the openness and commitment of large companies to have Aboriginal people involved and to participate in their economic projects is wonderful.

That is what we want to get a handle on and write down so that it can be useful to government and industry. Eventually, we hope to describe the basic factors needed for Aboriginal people to be

Autochtones contribuent sérieusement à la société nordique. Je ne parle pas uniquement de leur engagement politique comme députés ou sénateurs, mais également de leur participation à toutes les institutions de la société. Les Autochtones sont présents à la SRC dans le Nord. C'est magnifique tout ce qui se passe.

Je ne suis pas au courant de ce qui se passe dans le Sud. Au cours de nos voyages, j'ai vu des Autochtones commencer à prendre une part active dans l'industrie. À compagnies et à Vancouver, par exemple. C'est magnifique.

Il est important de former les gens et de leur donner du travail. Mais il est tout aussi important que ces gens fassent le saut au niveau supérieur, celui de l'entrepreneuriat et des opportunités économiques. Il faut pour cela plus que des compétences et de l'engagement, mais nous y arrivons. Voilà le but fixé, ce que essayons de réaliser. Nous voulons comprendre les facteurs qui mènent les Autochtones à la réussite. Est-ce l'autonomie? Sont-ce les institutions qui ont été établies? Est-ce un fort sentiment d'identité culturelle? Est-ce le leadership? Est-ce la géographie? Tous ces facteurs ont une influence sur la réussite autochtone.

Il est intéressant de voir que la plupart des Autochtones progressistes que nous avons rencontrés se détachent des effets des Affaires indiennes et du Nord. Cela est positif. Lorsqu'un peuple devient indépendant, lorsqu'il est plus fort et mieux éduqué, il peut poursuivre seul.

Si nous devions analyser tous ces événements, trouverions-nous que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a joué un rôle dans leurs progrès? Ou que les gens ont relevé la tête malgré Affaires indiennes et du Nord Canada? Vous n'avez peut-être pas eu l'occasion de réfléchir à cela. Voilà où nous étions. Notre étude se concentre sur le renouveau autochtone. C'est passionnant. Il est visible dans bien des domaines. Je ne sais pas s'il ne fallait pas d'abord toutes ces décennies pour mener les Autochtones à un niveau d'éducation et d'expérience professionnelle qui leur prendre part. C'est ce que les nations Tlicho, Dogrib et Dene ont fait dans les mines de diamants.

Je ne sais pas si ce sont réellement le sens de l'initiative et la ténacité des Autochtones qui leur ont permis d'ouvrir les portes, ou si ce sont les compagnies qui, par bonté, auraient facilité cette participation. Elles subissent des pressions. Elles sont forcées, dans un sens. Si la volonté de participer des Autochtones est essentielle, l'ouverture des grandes compagnies ne l'est pas moins. Elles doivent assumer leur conscience sociale et reconnaître que le besoin des Autochtones de prendre part. Il existe une pénurie de main-d'œuvre, et il de notre intérêt supérieur de former les Autochtones et de leur donner des responsabilités. Je suis conscient de la contribution, à Fort McMurray, de gens comme Dave Tucker et consorts. Quelque part en chemin, les compagnies ont décidé de collaborer avec les Autochtones. La participation des Autochtones et l'ouverture et l'engagement des grandes compagnies à accepter cette participation dans les projets économiques, tout cela est formidable.

C'est ce que dont nous voulons nous assurer et écrire, pour que le gouvernement et l'industrie y trouvent matière. Nous espérons que nous réussirons à décrire les facteurs fondamentaux



successful. There must be leadership, a strong cultural identity and land tenure. It helps tremendously when you own land and you have some control or power over the land, which you can use to negotiate with companies and government. There is also location. We want to identify the factors that lead to success.

At the same time, we can look at areas and pockets in our country where Aboriginal people have not succeeded. Why do we have our Davis Inlets? Why is it that communities struggle so much? They are inundated with alcoholism and apathy, and there is no interest in forging ahead. They are basically a beaten people. Governments must say, "What can we do to help these people? What can we do to get these people out of this malaise and make them successful?" It seems to me that that is the challenge for government. Foremost, people have to lift themselves. Government people are being paid good money to be of assistance, so there is some responsibility on the part of government.

We are trying to be of service to our country, in a sense, to government, to First Nations and Aboriginal people, as well as to the general public. We need to be of assistance, to provide information and shed some light on this whole issue of Aboriginal people's involvement in economic development. Do you have any response to what we are trying to do?

**Mr. Brooks:** I appreciate the enormity of the task you have undertaken. I look forward to seeing your report when it comes out. There is no such thing as a magic prescription. We know that. Each community is different and will progress differently along its economic development continuum.

Among the more successful communities I have worked with that do not have land tenure, that is, whose land claim has not been settled with the department, one important factor, though by no means the only factor, contributing to their success is that they have moved ahead despite not having land tenure, owing to strong leadership by community members, not only from the economic perspective but also from the socio-economic perspective. There are many communities where a lot of healing must take place.

We do appreciate that there are communities advanced along the continuum. Chief Clarence Louie from the Osoyoos band is quite a successful entrepreneur in his own right as well as a very good community leader. He has said to me over and over, "I am looking forward to the day when I can say to Indian Affairs, 'Sorry, guys, I don't want you anymore.'" I can say good-naturedly that look I forward to that day also; it will be very nice.

**Senator Watt:** It will probably never happen.

**Mr. Brooks:** I pray that it does one day. There are many communities that do not. With the community capacity model that we use in community economic development, we work with communities to empower them and to develop the capacity to take care of what we refer to as economic governance. Even if a

nécessaires à la réussite des Autochtones : le leadership, une forte identité culturelle et la méthode de tenure. Il est très réconfortant de savoir que l'on possède une terre, que l'on exerce sur elle un contrôle et un pouvoir et que l'on peut utiliser ce pouvoir pour négocier avec les entreprises et le gouvernement. Il y a également la situation géographique. Nous voulons identifier les facteurs qui conduisent à la réussite.

Parallèlement, il y a des domaines et des régions où les Autochtones n'ont pas réussi. Pourquoi avons-nous notre Davis Inlets? Pourquoi les collectivités doivent-elles toujours mener bataille? Elles sont inondées d'alcoolisme et d'apathie, et elles n'ont aucun intérêt à construire l'avenir. Les Autochtones sont fondamentalement un peuple battu. Les gouvernements devraient se dire : « Que pouvons-nous faire pour aider ces gens? Que pouvons-nous faire pour sortir ces gens de ce malaise et les faire réussir? » Il me semble que c'est là le défi des gouvernements. Avant tout, les gens doivent se prendre en charge. Si les dirigeants sont bien payés, c'est pour qu'ils aident; les gouvernements ont donc leur part de responsabilité.

Nous essayons de servir notre pays, c'est-à-dire, dans un sens, le gouvernement, les Premières nations et les Autochtones, et le public en général. Nous avons le devoir d'aider, de fournir des informations et d'apporter le meilleur éclairage possible sur la contribution des Autochtones au développement économique. Avez-vous une réponse à ce que nous sommes en train de dire?

**M. Brooks :** J'apprécie l'énorme travail que vous avez entrepris. J'attends avec impatience la parution de votre rapport. Il n'existe pas de remède miracle. Nous savons tous cela. Les collectivités sont différentes les unes des autres, et nous avancerons différemment sur la longue route du développement économique.

Dans les collectivités sans méthode de tenure les plus exemplaires avec lesquelles il m'a été donné de travailler, c'est-à-dire ces collectivités pour lesquelles les revendications territoriales n'ont pas encore abouti, le facteur de réussite le plus important, sinon le seul, était la volonté d'aller de l'avant, malgré les revendications, mais grâce au solide leadership de leurs membres, un leadership économique et socioéconomique. De nombreuses collectivités cicatrisent encore leurs blessures.

Nous nous réjouissons bien sûr du progrès de certaines collectivités. Le chef de la bande Osoyoos, Clarence Louie, qui est non seulement un entrepreneur émérite mais également un très bon dirigeant communautaire, m'a répété à maintes reprises : « Je rêve du jour où je pourrai dire aux Affaires indiennes : " Désolé les gars, je n'ai plus besoin de vous " ». Je peux dire avec lui que je rêve également de ce jour; il sera très agréable.

**Le sénateur Watt :** Ce jour risque de ne jamais arriver.

**M. Brooks :** Je prie qu'il arrive. De nombreuses collectivités ne le font. Avec le modèle de ressources humaines que nous utilisons dans le développement économique communautaire, nous essayons de renforcer leur autonomie et de développer leur potentiel pour qu'elles prennent en mains ce que nous

community does not have self-governance in terms of an agreement or a signed land claim, it will have control of its own economic governance. That is the approach we are taking.

We work closely with First Nations and Inuit practitioners in the field. There are many best practices and good activities out there. Unfortunately, in the press we seem to hear about only the negative and never the positive. There are extraordinary events happening in all parts of the world.

I will refer to the Membertou First Nation in Sydney. Sydney brings to mind Cape Breton and the economic problems in the region. Yet, Membertou First Nation is actually becoming a net employer for people from Sydney and surrounding areas. That is the type of activity that should be celebrated and shared with Canadians.

**The Chairman:** If there is nothing more, I thank you very much for attending and giving us the information you have. Eventually, we will have a report that we hope will help you in your work.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, June 15, 2005

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:20 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

**Senator Nick G. Sibbeston** (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

**The Chairman:** Honourable senators, we have a number of witnesses here tonight from the Assembly of First Nations. I invite to the table Chief Jason Goodstriker, who is the Regional Chief of Alberta for the Assembly of First Nations.

**Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations:** Good evening. My colleague Ms. Judy Whiteduck is our director of economic development at the Assembly of First Nations. Mr. Dean Polchies is a former leader from the Atlantic area. We are excited to have capable staff in an emerging portfolio. We have been at it for a number of years and we are excited to have continuity and to be a major priority for our First Nations people.

Distinguished members of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, I wish to thank you, on behalf of the Assembly of First Nations (AFN) and our chiefs committees on economic development and human resources development, for this opportunity to address your committee.

appelons l'autonomie économique. Une collectivité qui n'a pas d'autonomie en matière d'ententes ou de revendications territoriales pourra quand même contrôler sa propre gouvernance économique. Voilà l'approche que nous avons choisie.

Nous collaborons étroitement avec les intervenants des Premières nations et des Inuits dans ce domaine. Les pratiques exemplaires et les activités intéressantes ne manquent pas. Malheureusement, les médias ne rapportent que les informations négatives. Il se passe des choses extraordinaires partout dans le monde.

Je citerais la Première nation Membertou de Sydney. Sydney rappelle le cap Breton et les problèmes économiques de la région. Pourtant, la Première nation Membertou a réussi à devenir un employeur net pour les habitants de Sydney et des régions voisines. C'est ce genre de réalisation qui devrait être fêtée et partagée avec les Canadiens.

**Le président :** Si vous n'avez rien à ajouter, je vous dis un grand merci pour votre témoignage et les informations que vous nous avez données. Nous comptons bien faire un rapport qui vous aidera, nous l'espérons, dans votre travail.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 15 juin 2005

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 20 pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

**Le sénateur Nick G. Sibbeston** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Honorables sénateurs, nous entendrons ce soir des témoins de l'Assemblée des Premières nations. J'invite le chef régional de l'Alberta pour l'Association des Premières nations, le chef Jason Goodstriker, à prendre place.

**Le chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations :** Bonsoir. Ma collègue, Mme Judy Whiteduck, est directrice du développement économique à l'Assemblée des Premières nations. M. Dean Polchies est un ancien leader de la région de l'Atlantique. Nous sommes très heureux d'avoir du personnel compétent pour s'occuper de ce dossier de plus en plus important. Nous nous y intéressons depuis quelques années et nous sommes très heureux d'avoir une continuité. Nous sommes également ravis que ce soit une priorité majeure pour les gens de nos Premières nations.

Distingués membres du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, je vous remercie, au nom de l'Assemblée des Premières nations — l'APN —, ainsi que de nos comités de chefs chargés du développement économique et du développement des ressources humaines, de nous avoir invités à comparaître devant votre comité.

As the AFN portfolio holder for economic partnerships, I am pleased that your committee is conducting a study on Aboriginal economic development. However, I wish to inform you that my presentation is specific to First Nations' economic policy circumstances.

On May 31, 2005, the national chief, on behalf of the Assembly of First Nations, and the Minister of Indian Affairs and Northern Development, on behalf of the federal government and the Crown, signed a political accord for the recognition and implementation of First Nations governments. The national chief cited the accord as a historic step forward for First Nations in their relations with the federal government and noted the opportunity to give life to the inherent Aboriginal and treaty rights of the First Nations as recognized in section 35 of Canada's Constitution.

The accord describes elements that will guide our relationship over the next while. It contains descriptions of important political and cultural developmental priorities that exist within our communities, from governance, to language, to individual health, to economic development.

A section of the protocol focuses specifically on the importance of the implementation of First Nations governments and socio-economic development. I have left a copy of the protocol with your committee clerk for your reference. This section of the protocol speaks to the need for strong First Nation governments, economic capacity and the ability to partner, and speaks to jurisdictional issues.

In the interest of forward thinking, I plan to present our recommendations, all of which respect the new relationship, on what can be done to bring positive results to the First Nations economies.

Based on First Nation results of the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable session on economic opportunities, as well as direction that has been provided to the Assembly of First Nations through our specific processes such as the Chiefs in Assembly national resolutions, chiefs committees, and technical work of our secretariat, we propose to develop a new economic strategy between the federal government and First Nations that will recommit to the importance of establishing strong economic capacity amongst our communities and that will bring together First Nation and other stakeholders in an economic summit to dialogue on recommendations in support of such a strategy.

We believe that these efforts and their results will present appropriate next steps to the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable discussions and at the same time be respectful of our processes and past federal processes such as the Royal Commission on Aboriginal Peoples and even bureaucracy-level program evaluations.

À titre de responsable du portefeuille des partenariats économiques à l'APN, je suis heureux que votre comité réalise une étude sur le développement économique autochtone. Je tiens cependant à préciser que ma présentation portera expressément sur la situation relative à la politique économique des Premières nations.

Le 31 mai 2005, le chef national, au nom de l'Assemblée des Premières nations, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord, au nom du gouvernement fédéral et de la Couronne, ont signé un accord politique visant la reconnaissance et la mise en place de gouvernements des Premières nations. Le chef national a qualifié cet accord d'étape historique dans les relations entre les Premières nations et le gouvernement fédéral, et d'occasion de donner vie aux droits ancestraux inhérents et aux droits issus de traités que l'article 35 de la Constitution canadienne reconnaît aux Premières nations.

Cet accord décrit les éléments qui vont orienter nos rapports pendant un bon bout de temps. Il contient des descriptions des importantes priorités de développement politique et culturel de nos communautés, depuis la gouvernance et la langue jusqu'à la santé des individus et au développement économique.

Un des articles du protocole est consacré spécifiquement à l'importance de la mise en place de gouvernements des Premières nations et de leur développement socioéconomique. J'ai remis un exemplaire de ce protocole à la greffière du comité à votre intention. L'article dont je parle évoque la nécessité que les Premières nations aient des gouvernements forts, une bonne capacité économique et la possibilité d'établir des partenariats; il fait également état des questions de partage des compétences.

Dans l'espoir de faire avancer le débat, je veux vous présenter nos recommandations — qui se rattachent toutes à cette nouvelle relation — au sujet de ce qui peut être fait pour permettre aux économies des Premières nations d'enregistrer des résultats positifs.

À partir des résultats obtenus par les Premières nations par suite des travaux de la Table ronde Canada-Autochtones sur les perspectives économiques, de même que des directives qui ont été données à l'Assemblée des Premières nations selon les mécanismes qui nous sont propres, par exemple les résolutions nationales des chefs réunis en assemblée, les travaux des comités de chefs et le travail technique de notre secrétariat, nous proposons l'élaboration d'une nouvelle stratégie économique commune au gouvernement fédéral et aux Premières nations. Cette stratégie viserait à réitérer l'importance d'établir une assise économique solide dans nos communautés, et à réunir les Premières nations et les autres intéressés dans un sommet économique qui permettrait de dialoguer sur les recommandations soutenant cette stratégie.

Nous estimons que ces efforts, et leurs résultats, pourraient très bien faire l'objet des prochaines étapes des discussions dans le cadre de la Table ronde Canada-Autochtones, dans le respect de nos mécanismes et des travaux fédéraux antérieurs, par exemple la Commission royale sur les peuples autochtones et même les évaluations de programmes au niveau des bureaucrates.



We know that a new strategy needs to be flexible to encourage economic growth at all stages. It must include an aggressive approach to assist our depressed economies and must take special initiatives to continue the developmental track of our dynamic economies.

An economic summit will open the door to First Nations at all economic stages to take discussions on transformative policy change to the next level. Although many steps will need to be developed jointly, in our view the economic summit would attract at least five broad strategic discussions.

The first of those is the examination of the economic infrastructure needed in communities regionally and nationally. Infrastructure includes matters from a fiscal funding framework, programs, services, incentives, human resources, government capacities, and innovative financial requirements. A strategy must consider how to better place First Nations at the helm of decision-making processes for issues that encourage our economic growth.

The second is the identification of new levels of support and activity for cross-cutting priorities — women, youth, connectivity and mobility issues.

The third discussion regards how to involve the mainstream private sector. Their participation is critical to discussing and building mechanisms that will assist in accessing mainstream procurements.

The fourth is the exploration of new channels to support our activity in resource development, resource-sharing opportunities, trade development, and increased labour force and skill development opportunities.

The last of those broad strategic discussions is the identification of systems to encourage regional development and to find ways for governments, provinces and First Nations to work together on economic initiatives.

Undoubtedly, part of this exercise will involve legislated change, policy change, funding authority adjustments, and jurisdictional clarification.

We recognize that it will be important in this exercise to work with federal partners, such as Indian and Northern Affairs Canada, Industry Canada, Human Resources and Skills Development Canada, Environment Canada, Natural Resources Canada and others. We will continue to work with the partners who are already engaged, and we will seek to establish new work relationships. We fully recognize the importance of informed suggestions on coordination.

Nous savons que toute nouvelle stratégie devra être suffisamment souple pour encourager la croissance économique à tous les stades. Elle devra inclure une approche dynamique pour aider nos économies en dépression et contenir des initiatives particulières pour poursuivre le développement de nos économies plus dynamiques.

Un sommet économique permettrait aux Premières nations, à tous les stades de leur développement économique, de porter les discussions sur la transformation des politiques à un niveau supérieur. Même s'il faudra prendre plusieurs mesures conjointement, ce sommet économique devrait susciter à notre avis des discussions stratégiques sur au moins cinq grandes questions.

La première de ces questions, c'est l'examen de l'infrastructure économique nécessaire dans les communautés, à l'échelle régionale et nationale. L'infrastructure peut inclure par exemple le cadre de financement budgétaire, les programmes, les mesures incitatives, les ressources humaines, les capacités gouvernementales et les besoins de financement innovateur. La stratégie devra établir les moyens de placer les Premières nations à la proue des processus décisionnels pour les questions favorisant notre croissance économique.

Le deuxième point, c'est l'identification de nouveaux niveaux de soutien et d'activité pour les priorités universelles que sont les femmes, les jeunes, la connectivité et la mobilité.

Le troisième élément, ce sont les moyens de favoriser la collaboration avec le secteur privé non autochtone. Cette collaboration est essentielle pour examiner et élaborer les mécanismes qui aideront à avoir accès aux processus d'achat de la société non autochtone.

Le quatrième élément, c'est l'exploration de nouveaux outils pour soutenir notre activité touchant l'exploitation des ressources, le partage de ces ressources, le développement de liens commerciaux, et le perfectionnement de notre main-d'œuvre et de nos compétences.

La dernière de ces grandes discussions stratégiques consisterait à établir des systèmes pour favoriser le développement régional et trouver des moyens d'amener les gouvernements, les provinces et les Premières nations à travailler ensemble à des initiatives économiques.

Cet exercice nécessitera sans aucun doute des changements législatifs, une modification des politiques, des ajustements dans les pouvoirs de financement et une clarification des champs de compétence.

Nous reconnaissons qu'il sera important, dans cet exercice, de travailler avec des partenaires fédéraux comme Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Environnement Canada, Ressources naturelles Canada et d'autres. Nous allons continuer de travailler avec les partenaires qui sont déjà là et nous allons tenter d'établir de nouveaux rapports de travail. Nous reconnaissons pleinement l'importance de suggestions éclairées sur la coordination.

We have also recognized over the past several years that existing authorities and frameworks may need a facelift. The 1989 Canadian Aboriginal Economic Development Strategy was an innovative and good approach in its era, but, for the most part, it remains the model for all economic programs serving our communities. Our economies have changed in the last 16 years. It is our view that it is time to discuss a new, more sophisticated approach to assisting First Nations in our bid to rebuild our economies.

Many factors point to the need for a new strategy. Not only is our young population at an age when they need to be ready to participate in the workforce, but we are also in an era when the Canadian economy is strong and more momentum can be gained from First Nation entrepreneurship and the greater economic success of our communities.

We recall the reports from the Auditor General recommending economic coordination and increased economic capacities in our communities. We recall other important events that have played a role in reshaping the First Nation-Crown and federal relationship and have helped to set a new context for a better economic relationship between First Nations and Canada.

Those events include the recognition of Aboriginal rights under the Constitution Act of 1982. The following year, the Commons Special Committee on Indian Self-Government, in the Penner Report, presented resource revenue sharing as an independent source of self-government funding and recommended that the doctrine of extinguishment be eliminated from the settlement of claims.

In 1985, the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy argued for resource revenue sharing as an alternative to extinguishment of resource rights, as did the Honourable A.C. Hamilton in his 1995 report, "A New Partnership," which was presented to the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

Not much later, in 1996 the Royal Commission on Aboriginal Peoples came forward with its recommendations. In 1997 the Supreme Court of Canada clarified in its *Delgamuukw* decision that Aboriginal title encompasses mineral rights as well as lands. More recently, a decision has come forward that the federal government must consult with First Nations before resource development occurs in traditional lands.

We have reports, judgments and findings that assist in laying the groundwork for a new economic strategy. We also have recent decisions that point out needed changes, such as with the recent federal expenditure review exercise, which has affected First Nations and Inuit economic programs. We need

Nous reconnaissons également depuis plusieurs années que les règles et les cadres existants pourraient avoir besoin d'une cure de rajeunissement. La Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones, adoptée en 1989, représentait une approche innovatrice et intéressante pour l'époque, mais elle sert toujours de modèle à presque tous les programmes économiques visant nos communautés. Or, nos économies ont changé depuis 16 ans. À notre avis, il est temps de discuter d'une nouvelle approche repensée afin d'aider les Premières nations dans leurs efforts pour rebâtir leurs économies.

De nombreux facteurs rendent cette nouvelle stratégie nécessaire. Non seulement nos jeunes sont rendus à l'âge où ils doivent être prêts à s'intégrer à la population active, mais nous vivons dans une ère où l'économie canadienne est forte et où il serait possible de réaliser de nouveaux progrès grâce à l'entrepreneuriat des Premières nations et au succès économique accru de nos communautés.

Nous nous rappelons les rapports du vérificateur général dans lesquels on recommandait une meilleure coordination économique et des capacités économiques accrues pour nos communautés. Nous nous rappelons aussi d'autres événements importants qui ont contribué à faire évoluer les rapports entre les Premières nations et la Couronne, ou le gouvernement fédéral, et qui ont aidé à jeter de nouvelles bases pour de meilleures relations économiques entre les Premières nations et le Canada.

Ces événements incluent notamment la reconnaissance des droits des Autochtones en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982. L'année suivante, dans le rapport Penner, le Comité spécial des Communes sur l'autonomie politique des Indiens préconisait le partage des revenus tirés des ressources naturelles comme source indépendante de financement pour les Premières nations jouissant de l'autonomie gouvernementale et recommandait que la doctrine de l'extinction des droits ne soit plus appliquée dans le règlement des revendications.

En 1985, le Groupe d'étude de la politique des revendications globales prônait le partage des revenus provenant des ressources naturelles comme solution de rechange à l'extinction des droits sur ces ressources, tout comme l'honorable A.C. Hamilton dans son rapport intitulé « Un nouveau partenariat », qu'il a présenté en 1995 au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Quelque temps après, en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones présentait ses recommandations. En 1997, la Cour suprême du Canada précisait dans l'arrêt *Delgamuukw* que le titre autochtone s'applique autant aux droits miniers qu'aux terres. Et, plus récemment, il a été établi que le gouvernement fédéral devait consulter les Premières nations avant de pouvoir exploiter les ressources naturelles présentes sur leurs terres traditionnelles.

Nous avons donc des rapports, des jugements et des conclusions qui aident à jeter les bases d'une nouvelle stratégie économique. Nous pouvons aussi nous appuyer sur des arrêts récents qui font état des changements nécessaires, comme dans le récent exercice d'examen des dépenses fédérales qui a touché

to develop new mechanisms that will protect economic development envelopes from massive cuts.

It is our understanding that the current expenditure review exercise may result in at least a \$107-million loss over the next four years and perhaps as much as a \$300-million net loss. The decision to cut these programs has been rejected by our Chiefs Committee on Economic Development, and a national resolution to that effect was passed in March of this year.

The applied definition of economic development is about long-term results and change. Cuts to long-term changes, as you know, will increase social costs.

I would like to close on a positive note and state that we need to continue the commitment for meaningful policy engagement by the federal government and First Nations. Jointly, we can improve the economies in every community in Canada. We have the relationships set out. We now need the policy drive.

**Senator Watt:** I attended the roundtable conference where the Prime Minister signalled his willingness to go into more depth in dealing with Indian right to self-government and to continue moving forward on economic opportunities available to Aboriginal people across the country. I welcome a new idea, a new approach; it has been a long time coming.

The constitutional rights were negotiated in 1982, but the government has been unwilling to implement section 35. That is long overdue. You have neatly highlighted the situation by connecting rights with economic opportunities. That is a good idea. We are not just looking for handouts; rather we are looking for economic opportunities and trying to connect those into the movement toward dealing with the matter of our rights. If we do not do it ourselves, no one will. That is a good story from the perspective of the general Canadian public.

I applaud you for bringing this forward to us, and we will do our part now to further the work. When we meet internally, we will closely examine the points you have raised. Thank you.

**Mr. Goodstriker:** The region that I am from in Alberta certainly has potential. My friend Audrey Poitras, one of the Metis leaders, can attest to that. Southern Alberta has a strong, treaty-based First Nation community. One of the articles in treaty number 7, which is a shared right among the people, stated that we have a new way of living. Because the buffalo are gone, our way of providing for our families is also gone. Provisions were negotiated for education. Specific to treaty number 7, there were provisions regarding cattle and ploughs. A fiduciary agreement was struck.

les programmes économiques des Premières nations et des Inuits. Nous devons élaborer de nouveaux mécanismes pour protéger les enveloppes de développement économique contre les compressions massives.

D'après ce que nous avons entendu dire, l'exercice d'examen des dépenses qui se déroule en ce moment pourrait entraîner des pertes d'au moins 107 millions de dollars au cours des quatre prochaines années, et des pertes nettes qui pourraient s'élever à 300 millions de dollars. La décision de supprimer ces programmes a été rejetée par notre comité des chefs sur le développement économique, et une résolution nationale en ce sens a été adoptée en mars dernier.

La définition pratique du développement économique se rattache aux résultats et aux changements à long terme. Comme vous le savez, les compressions dans les programmes visant ces changements à long terme feront augmenter les coûts sociaux.

J'aimerais terminer sur une note positive, en vous disant que nous devons poursuivre nos efforts en vue de l'adoption d'une politique significative par le gouvernement fédéral et les Premières nations. Ensemble, nous pouvons améliorer l'économie de toutes les communautés du Canada. Nos rapports sont bien établis. Nous avons maintenant besoin de politiques.

**Le sénateur Watt :** J'ai participé à la table ronde au cours de laquelle le premier ministre a exprimé sa volonté de s'occuper plus en profondeur du droit des Indiens à l'autonomie gouvernementale et de continuer à améliorer les perspectives économiques offertes aux Autochtones de tout le pays. Je suis content qu'il y ait une nouvelle idée, une nouvelle approche; il y a longtemps que nous l'attendions.

Les droits constitutionnels ont été négociés en 1982, mais le gouvernement s'est montré réticent à mettre en œuvre l'article 35. Cela aurait dû se faire il y a longtemps. Vous avez bien résumé la situation en faisant le lien entre les droits et les perspectives économiques. C'est une bonne idée. Nous ne voulons pas de cadeaux; nous cherchons plutôt des moyens de développement économique et nous essayons de les relier au mouvement vers l'affirmation de nos droits. Si nous ne le faisons pas nous-mêmes, personne ne le fera. C'est une bonne chose pour toute la population canadienne.

Je vous félicite de nous avoir présenté cette idée, et nous ferons maintenant notre part pour poursuivre le travail. Quand nous nous réunirons entre nous, nous examinerons attentivement les questions que vous avez soulevées. Merci.

**M. Goodstriker :** La région d'où je viens, en Alberta, a certainement du potentiel. Mon amie Audrey Poitras, un des leaders métis, peut attester qu'il y a dans le sud de l'Alberta une communauté des Premières nations bien établie, visée par un traité. Un des articles du traité n° 7, qui s'applique à tous nos gens, indique que nous avons un nouveau mode de vie. Comme les bisons ne sont plus là, notre mode de subsistance traditionnel n'est plus là non plus. Il y a des dispositions négociées sur l'éducation. Dans le traité n° 7, il y a des dispositions exclusives sur le bétail et les charrues. Une entente fiduciaire a été conclue.



I am excited about how we plan to give life to this 130-year-old process that is so important to our people. Housing and education are priorities right now, but economic development must be a priority as well because it is a key part of the puzzle. That is exciting for us.

**Senator Fitzpatrick:** Welcome, Chief. Thank you for your remarks. They were very interesting and helpful to us.

We have often heard the comment that all politics are local. In a way, economies are local as well, and our total economy in Canada is a combination of the local economies.

I wonder if you could give us a list of the problems that you see in developing an economy and industry in your area. I am from the Okanagan, which we have talked about before. We have seen progress being made by several of the bands in the Okanagan, and I have an appreciation of what their challenges are. Could you tell us about the challenges you face in your area and in Alberta?

**Mr. Goodstriker:** In our communities, I see that the dollar needs to stretch around more.

I used to be the chair the Blood Tribe's finance committee. That was interesting. Blood Tribe is the largest band in Canada, and we had a very large budget. I would examine wages and would see how much money was actually retained in the community versus how much left the community. There was an overall outward flow, and that is happening in every community in the country, in every local economy, not just mine.

On the larger scene, because we are not fee simple land people, it is an enormous bureaucratic process for a band or a community to start a development project and see it through from beginning to end. Five or six departments must be consulted before a project will go forward, including for example Justice Canada and Indian and Northern Affairs Canada. Any leader will tell you that it is an uphill battle to get from A to B on a large-scale project.

Those two things stand out as being paramount, but maybe my colleagues have something to add.

**Ms. Judy Whiteduck, Director, Economic Partnership Secretariat, Assembly of First Nations:** First Nations need to have a greater ability and the instruments to affect their economies locally. Currently the funding instruments sit largely in other government hands and not in First Nation hands. More of those instruments must rest with First Nations so that they can determine what their economies should look like and then have the ability to respond to their own needs based on what their communities' priorities are. Certainly if their efforts are to regionalize economies, then they should have those instruments regionally and locally.

**Senator Fitzpatrick:** We recently passed the Aboriginal financial act. Have you had a chance to take advantage of that legislation? Do you think that it is a positive step?

Je suis très enthousiaste au sujet des moyens que nous voulons prendre pour donner vie à ce processus vieux de 130 ans, qui est vital pour nos gens. Le logement et l'éducation sont maintenant des priorités, mais le développement économique doit en être une aussi parce que c'est une pièce clé du casse-tête. C'est très intéressant pour nous.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Bienvenue, chef. Merci de vos commentaires très intéressants et très utiles.

Nous avons souvent entendu dire que toutes les politiques sont locales. En un sens, les économies sont locales aussi, et notre économie globale, au Canada, est la somme de nos économies locales.

J'aimerais que vous nous dressiez la liste des problèmes que vous anticipez pour le développement d'une économie et d'une industrie dans votre région. Je viens de l'Okanagan; nous en avons déjà parlé. Plusieurs des bandes de l'Okanagan ont fait des progrès, et je comprends les difficultés qu'elles doivent surmonter. Pouvez-vous nous parler des difficultés que vous devez surmonter dans votre région, et en Alberta en général?

**M. Goodstriker :** Ce que je constate, dans nos communautés, c'est que nous devons en faire encore plus avec notre argent.

J'ai déjà présidé le comité des finances de la tribu des Blood. C'était intéressant. C'est la plus grosse bande au Canada, et nous avons un très gros budget. J'examinais les salaires pour voir combien il restait d'argent dans la communauté et combien il en sortait. Dans l'ensemble, il y avait plus de sorties que d'entrées, et c'est la même chose dans toutes les communautés du pays, dans toutes les économies locales, pas seulement chez nous.

De façon plus générale, comme nous ne possédons pas nos terres en fief simple, c'est un processus bureaucratique extrêmement lourd, pour une bande ou une communauté, de lancer un projet de développement et de le mener à bien du début à la fin. Il faut consulter cinq ou six ministères avant de pouvoir lancer un projet, par exemple Justice Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada. N'importe quel leader vous dira que c'est toute une affaire de passer du point A au point B dans un projet de grande envergure.

Ce sont les deux éléments qui ressortent tout particulièrement, mais mes collègues voudront peut-être ajouter quelque chose.

**Mme Judy Whiteduck, directrice, Secrétariat des partenariats économiques, Assemblée des Premières nations :** Les Premières nations doivent avoir des capacités accrues et disposer des outils nécessaires pour influencer sur leur économie au niveau local. À l'heure actuelle, les moyens de financement sont en bonne partie entre les mains des autres gouvernements, et non des Premières nations. Les Premières nations doivent avoir plus de moyens de ce genre pour pouvoir déterminer à quoi leur économie devrait ressembler et être en mesure de répondre à leurs propres besoins en fonction des priorités de leurs communautés. Il est certain que, si leurs efforts visent à régionaliser les économies, elles devraient avoir ces moyens à leur disposition aux niveaux régional et local.

**Le sénateur Fitzpatrick :** Nous avons adopté récemment une loi sur le financement autochtone. Avez-vous eu l'occasion d'en profiter? Pensez-vous qu'il s'agit d'une étape positive?

I think I understood that you would like to have mortgages on your assets or your properties like you can off reserve. You do not have the ability to mortgage. Did I also detect that you think there is too much red tape to deal with in Ottawa?

**Mr. Goodstriker:** That is actually the main point. Privatization and mortgaging are things that the chiefs would like to deal with individually. A discussion has to take place. The position of the Assembly of First Nations is that, because of Crown lands and the way that communities are set up, there has to be some kind of legislation to address this matter so that economic lending systems can be a part of our communities without our having to go through such a long process.

**Senator Gustafson:** Welcome. I believe that we were travelling with the Agriculture and Forestry Committee in Lethbridge when we met you before. My question is about information on page 5 of your brief where you discuss being involved in the mainstream private sector. Could you elaborate on that? What areas of private investment are you working in?

**Mr. Goodstriker:** Thank you for the question, senator. In the Lethbridge area, you witnessed the lands that were of benefit to us. We seized upon the opportunity to build the largest irrigation system in the world. We bundle hay, cart it up and ship it to a corporation in Japan. We are doing well with that enterprise. There are other projects as well. We are finding that the international market is very respectful of our communities and we have quite a bit of access to that market.

Recently, I had an opportunity to be involved with the Canada-India trade mission. India is an agricultural country. In my view, when you want to increase your international trading opportunities, it makes sense to talk to people in countries that are not faring so well. In that way, you can be first on a number of fronts. We were excited to be at those talks and the people were interested in talking to us. Certainly, we would like to continue to be a part of such processes and to have our economies respected so that the dollars remain in our communities. That is key to our economies.

**Senator Gustafson:** Are you dealing with irrigated land?

**Mr. Goodstriker:** Yes. Those large-scale projects are interesting and exciting to the communities. A number of chiefs and others have asked me how they can get involved in such projects. The ideas are out there. It is tough when a community can offer only three or four good jobs, such as being elected to council. Reversing that is a priority.

Si j'ai bien compris, vous aimeriez pouvoir hypothéquer vos biens et vos propriétés, comme les gens peuvent le faire en dehors des réserves. Vous ne pouvez pas contracter d'hypothèques. J'ai cru comprendre également que vous trouviez qu'il y a trop de tracasseries administratives dans vos rapports avec Ottawa, n'est-ce pas?

**M. Goodstriker :** C'est le plus important, en fait. La privatisation et les hypothèques sont des choses que les chefs voudraient régler individuellement. Il faut en discuter. La position de l'Assemblée des Premières nations, c'est que, comme il s'agit de terres domaniales et à cause de la façon dont les communautés sont établies, il faut des mesures législatives pour régler cette question, de manière à ce que les systèmes économiques de prêts puissent faire partie de nos communautés sans que nous ayons à passer par un processus aussi long.

**Le sénateur Gustafson :** Bienvenue. Je pense que nous étions en déplacement avec le Comité de l'agriculture et des forêts à Lethbridge la dernière fois que nous vous avons rencontré. Ma question porte sur un élément d'information qui se trouve à la page 5 de votre mémoire, où vous dites que vous voudriez participer à l'activité du secteur privé non autochtone. Pouvez-vous nous en dire plus long là-dessus? Dans quels secteurs d'investissements privés travaillez-vous actuellement?

**M. Goodstriker :** Merci de votre question, sénateur. Dans la région de Lethbridge, vous avez vu les terres que nous exploitons. Nous en avons profité pour y construire le plus grand réseau d'irrigation au monde. Nous mettons le foin en balles, nous le transportons et nous l'expédions à une entreprise japonaise. Nous avons de bons rapports avec cette entreprise. Il y a aussi d'autres projets. Nous constatons que le marché international est très respectueux de nos communautés, et nous avons un assez bon accès à ce marché.

J'ai eu la chance, récemment, de participer à la mission commerciale Canada-Inde. L'Inde est un pays agricole. À mon avis, quand on veut augmenter ses débouchés sur les marchés internationaux, il est logique de parler aux gens des pays qui ne réussissent pas très bien. De cette façon, il est possible d'être les premiers sur plusieurs fronts. Nous sommes ravis d'avoir participé à ces discussions, et les gens étaient intéressés à nous parler. Nous aimerions certainement continuer de participer à des exercices de ce genre et de voir nos économies respectées, de façon à ce que les dollars restent dans nos communautés. C'est essentiel pour nos économies.

**Le sénateur Gustafson :** Vous avez des terres irriguées?

**M. Goodstriker :** Oui. Ces projets de grande envergure sont intéressants et stimulants pour les communautés. Un certain nombre de chefs, et d'autres, m'ont demandé comment ils pourraient lancer des projets de ce genre. Les idées sont là. C'est difficile quand une communauté ne peut offrir que trois ou quatre bons emplois, par exemple un siège au conseil. Il faut renverser la situation; c'est une priorité.

**Senator Gustafson:** On page 7 of your brief, you said that Aboriginal title encompasses mineral rights as well as lands. You are referring to oil revenues; is that correct? Could you explain further what is happening in that regard?

**Mr. Goodstriker:** Treaties were signed a number of years ago. In about 1930 the federal government transferred the ownership of the resources to the provinces. Our communities still feel strongly that the government never talked to us about the transfer. That is still open for discussion. Nevertheless, the transfer occurred and companies are doing well. In my region many things are happening quickly, so we have to catch up and get in on those revenues. In all likelihood, the communities should have a shared ownership in those revenues because the transfer to the provinces was never negotiated.

**Senator Gustafson:** I understand that Alberta is different from Saskatchewan. In Saskatchewan, every second section received the mineral rights with the land. Most of the sections with mineral rights receive 12 per cent. In other words, they receive revenues from every twelfth barrel of 100 barrels sold. I understand that that was not the case in Alberta.

**Mr. Goodstriker:** No. The business that varies between the provinces is complicated. We would like to be involved in that business. My chiefs have said that we want more than to carry chain saws, cut and pound in stakes. We want to be on the drill head and we want to own that rig.

**Senator Gustafson:** That is understandable.

**Mr. Goodstriker:** You mentioned Saskatchewan, where I used to live for a number of years. We are dealing with out-migration. Many people have left Saskatchewan — not only First Nations communities but also towns. We are proposing to grow these economies so as to retain people. Otherwise, who will be left? We are excited about developing ways for people to stay and build stronger economies. That is another key.

**Senator Gustafson:** People are also moving from smaller communities to larger urban centres.

**Mr. Goodstriker:** Yes. In my region of Alberta, we are beginning to see quite a bit of urban frustration, and large numbers of people are moving back to the communities. The migration has been talked about for many years but, in my region, people are returning to the communities. I could possibly obtain statistics on that for the committee.

The same numbers are being used today as were used five or 10 years ago for looking at the needs for housing and infrastructure in the communities. The housing and other things are substandard and out of date. How can we handle the people who are returning? Where will they live? How will they live? This, too, is interesting.

**Le sénateur Gustafson :** À la page 7 de votre mémoire, vous dites que le titre autochtone s'applique aux droits miniers tout autant qu'aux terres. Vous faites allusion aux revenus pétroliers, n'est-ce pas? Pouvez-vous nous expliquer ce qui se passe à cet égard?

**M. Goodstriker :** Nous avons signé des traités il y a un certain nombre d'années. Vers 1930, le gouvernement fédéral a transféré la propriété des ressources naturelles aux provinces. Nos communautés sont toujours très déçues que le gouvernement ne nous ait pas consultés au sujet de ce transfert. C'est encore un sujet de discussion. Mais le transfert s'est fait, et les compagnies font de bonnes affaires. Dans ma région, les choses bougent vite; nous devons donc nous rattraper et prendre notre part de ces revenus. Normalement, les communautés devraient être conjointement propriétaires de ces revenus parce que le transfert aux provinces n'a jamais été négocié.

**Le sénateur Gustafson :** Je pense que la situation n'est pas la même en Alberta et en Saskatchewan. En Saskatchewan, les Premières nations ont obtenu des droits miniers en même temps que leurs terres dans une section sur deux. Dans la plupart des sections sur lesquelles elles ont des droits miniers, leur part est de 12 p. 100. Autrement dit, chaque fois qu'il y a 100 barils vendus, elles touchent des revenus sur les 12 premiers. Mais on me dit que ce n'est pas la même chose en Alberta.

**M. Goodstriker :** Non. Les différences entre les provinces sont complexes. Nous aimerions participer à ces activités. Mes chefs ont dit que nous voulions plus d'argent pour transporter les scies mécaniques, pour couper les piquets et pour les planter. Nous voulons être à la tête des puits de forage, et nous voulons être propriétaires de ces puits.

**Le sénateur Gustafson :** C'est compréhensible.

**M. Goodstriker :** Vous avez mentionné la Saskatchewan, où j'ai habité un certain temps. Nous assistons à une migration vers l'extérieur. Bien des gens ont quitté la Saskatchewan, pas seulement dans les communautés des Premières nations, mais aussi dans les villes. Nous proposons de développer ces économies pour garder les gens. Autrement, qui est-ce qui va rester? Nous souhaitons de tout cœur trouver des moyens d'amener les gens à rester et à bâtir des économies plus fortes. C'est un autre élément clé.

**Le sénateur Gustafson :** Les gens quittent aussi les petites communautés pour les grands centres urbains.

**M. Goodstriker :** Oui. Dans ma région de l'Alberta, nous commençons à constater une certaine frustration dans les villes, et il y a bien des gens qui retournent dans les petites communautés. On parle de migration depuis des années, mais, dans ma région, les gens retournent dans les communautés. Je pourrais essayer d'obtenir des statistiques à ce sujet-là pour le comité.

On se sert des mêmes chiffres aujourd'hui qu'il y a cinq ou dix ans pour évaluer les besoins en matière de logement et d'infrastructure dans les communautés. Les logements et les autres installations sont désuets; c'est inacceptable. Comment pourrions-nous accueillir les gens qui reviennent? Où vont-ils vivre? Cela aussi, c'est intéressant.



**Senator Gustafson:** I have always argued that most of the resources of Canada come out of rural Canada and very little goes back into rural Canada. You are familiar with that. Rather, the revenues go to the urban centres, and so, as Alvin Hamilton said, there is an undeclared war between rural Canada and urban Canada. That is a tough way to put it, but there is probably some truth in that comment.

**Senator Peterson:** Concerning the migration back to the reserve, are there jobs for those people?

**Mr. Goodstriker:** It is a problem, because it is important to have a properly constructed economy. I like to conceptualize things following the model of a large corporation, like Ford, that has been around for many years. Such a company has many well-thought-out policies and industry practices. To become large, a corporation has to be developed carefully, especially if, like Ford, it is to last for 80 years or 100 years.

In Indian country, we have been in the driver's seat of our economies for only the past 15 or 20 years. We are growing quickly, but we need to stay in the driver's seat so that we can handle the situations that arise, such as the reverse migration. I would like to ask Mr. Polchies to comment.

**Mr. Dean Polchies, Policy Analyst, Economic Partnership Secretariat, Assembly of First Nations:** A small example of what should be transpiring occurred on June 1, 2005, when Indian Affairs and Northern Development Minister Andy Scott introduced Bill C-54, the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act. The proposed legislation will enable First Nations to assume jurisdiction and control of their oil and gas and related revenues and is an incremental step toward self-government. The legislative initiative was developed jointly over the past decade by First Nations with significant oil and gas reserves on their lands. The three First Nations currently involved — the White Bear First Nation in Saskatchewan, and the Blood Tribe and the Siksika First Nation in Alberta — have worked with the federal government to develop a comprehensive regime that will enable them to oversee oil and gas resource developments on their lands with a view to increasing economic development in their respective communities.

**Senator Buchanan:** I wanted to ask Senator Gustafson a question. What did you mean when you said that there are some grants of land in Saskatchewan with mineral resources and some without?

**Senator Gustafson:** On every second section, the mineral rights remain with the land. The farmers who own the land own the mineral rights, if they did not sell them or get beat out of them. In Alberta, I understand it is different.

**Le sénateur Gustafson :** J'ai toujours soutenu que la majeure partie des ressources du Canada viennent des régions rurales et qu'il y en a très peu qui retournent dans ces régions. Vous connaissez le problème. Les revenus s'en vont plutôt vers les centres urbains et c'est pourquoi, comme l'a dit Alvin Hamilton, il y a une guerre larvée entre le Canada rural et le Canada urbain. C'est une façon crue de dire les choses, mais il y a probablement du vrai dans cette observation.

**Le sénateur Peterson :** Vous parlez d'un retour dans les réserves; y a-t-il des emplois pour ces gens-là?

**M. Goodstriker :** C'est un problème, parce qu'il est important d'avoir une économie bien construite. J'aime présenter les choses selon le modèle d'une grande entreprise, comme Ford par exemple, qui existe depuis des années. Cette entreprise a des politiques et des pratiques industrielles bien établies et bien réfléchies. Pour prendre de l'expansion, toute entreprise doit se développer prudemment, surtout si, comme Ford, elle est là pour durer 80 ou 100 ans.

En pays indien, nous sommes aux commandes de nos économies depuis seulement 15 ou 20 ans. Nous connaissons une croissance rapide, mais nous devons rester aux commandes pour pouvoir régler les problèmes qui se posent, par exemple la migration à rebours. J'aimerais demander à M. Polchies de commenter.

**M. Dean Polchies, analyste des politiques, Secrétariat des partenariats économiques, Assemblée des Premières nations :** Nous avons eu le 1er juin 2005 une petite idée de ce que nous réserve l'avenir, quand le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Andy Scott, a déposé le projet de loi C-54, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations. Ce projet de loi accorde aux Premières nations la compétence et le contrôle relatifs aux revenus tirés du pétrole et du gaz et aux revenus connexes; c'est une étape vers l'autonomie gouvernementale. C'est une mesure législative qui a été élaborée conjointement, au cours des dix dernières années, par les Premières nations dont les terres contiennent d'importantes réserves pétrolières et gazières. Les trois Premières nations visées pour le moment — la Première nation White Bear, en Saskatchewan, et les Premières nations Blood et Siksika, en Alberta — ont travaillé de concert avec le gouvernement fédéral pour élaborer un régime complet qui leur permettra de superviser la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres, afin d'accélérer le développement économique de leurs communautés respectives.

**Le sénateur Buchanan :** J'aimerais poser une question au sénateur Gustafson. Que vouliez-vous dire quand vous avez dit qu'il y avait certaines terres, en Saskatchewan, sur lesquelles il y avait des droits relatifs aux ressources minières et d'autres sur lesquelles il n'y en avait pas?

**Le sénateur Gustafson :** Les droits miniers sont liés aux terres dans une section sur deux. Les agriculteurs à qui appartiennent les terres sont aussi propriétaires des droits miniers, s'ils ne les ont pas vendus ou s'ils ne se les sont pas fait enlever. En Alberta, je pense que c'est différent.

**Senator Buchanan :** It is different in the Atlantic provinces, as well, where all the mineral resources are owned by the provinces because of the BNA Act.

Did you say, Chief, that the federal government had transferred mineral rights to the Province of Alberta?

**Mr. Goodstriker :** The natural resources transfer acts for Manitoba, Saskatchewan and Alberta, I believe, were responsible for that.

**Senator Buchanan :** When the original provinces came into Confederation, all mineral rights that the colony owned before continued to be vested in the province, not in the new federal government. That is the difference between the western provinces and the Atlantic provinces. I do not know what the situation is in Ontario or Quebec.

**Senator Peterson :** You pointed out earlier that economic development is an integral part of securing self-government. As well, you indicated that you thought the cutbacks that have taken place might be around \$100 million. I think you will find it closer to \$300 million. The First Nations will have to take that up with Indian and Northern Affairs Canada, because it is not discretionary spending. They cut back that funding saying that it was discretionary spending. Yet, it is an integral part of how you will succeed in this new world. One thing to do is to get those funds put back in place.

In Saskatchewan, many bands — some using land treaty entitlement money — are forming partnerships, often between stronger bands and smaller ones. Is that feasible in your area? Would you promote that within your area?

**Mr. Goodstriker :** It is feasible, and in fact partnerships are happening in our communities. At the same time, with increased partnerships and good relations, we are finding on the First Nations side that we are doing all right, and on the government side, the provinces and the feds are also doing all right in the agreements. However, people in industry are starting to get nervous, because they are held to a partnership one way or the other. In Alberta, some industries respect Supreme Court decisions and respect the processes for dealing with First Nation communities, for example when a pipeline business goes through our traditional territories. But there are other industries that still run roughshod over the communities and disregard the proper processes. Partnerships are absolutely key. Having industry as a positive and integral part of a relationship is also very important.

**Senator Peterson :** You indicated earlier that education is paramount as you move forward. How do you foresee dealing with the question of education, both on and off reserve?

**Mr. Goodstriker :** We need initiatives to keep children and young people in school until and even beyond high school and to teach them the value and importance of an education for the rest

**Le sénateur Buchanan :** C'est différent aussi dans les provinces de l'Atlantique, où les ressources minières appartiennent aux provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Avez-vous dit, chef, que le gouvernement fédéral avait transféré ses droits miniers à la province de l'Alberta?

**M. Goodstriker :** Oui, en vertu des lois sur le transfert des ressources naturelles touchant le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, je crois.

**Le sénateur Buchanan :** Quand les provinces sont entrées dans la Confédération, tous les droits miniers qui appartenaient à la colonie auparavant sont allés à ces provinces, et non au gouvernement fédéral. C'est la différence entre les provinces de l'Ouest et les provinces de l'Atlantique. Je ne sais pas ce qui se passe en Ontario et au Québec.

**Le sénateur Peterson :** Vous avez souligné tout à l'heure que le développement économique faisait partie intégrante de la marche vers l'autonomie gouvernementale. Vous avez indiqué également qu'à votre avis, les compressions effectuées jusqu'ici représentent un montant d'environ 100 millions de dollars. Je pense que c'est plus proche de 300 millions. Les Premières nations devront soulever cette question avec les gens du ministère des Affaires indiennes et du Nord parce qu'il ne s'agit pas de dépenses discrétionnaires. Ils ont réduit ce financement en disant que c'étaient des dépenses discrétionnaires. Pourtant, c'est intrinsèquement lié à la réussite que vous aurez dans ce nouvel univers. Il faudrait donc récupérer ces fonds.

En Saskatchewan, il y a beaucoup de bandes — parfois à l'aide de l'argent auquel leur donne droit le traité visant leurs terres — qui forment des partenariats, souvent entre une petite bande et une plus forte. Est-ce que c'est faisable dans votre région? Est-ce que vous préconiserez ce genre de chose chez vous?

**M. Goodstriker :** C'est faisable, et d'ailleurs, il y a des partenariats entre nos communautés. En même temps, grâce à ces nouveaux partenariats et à nos bonnes relations, nous nous rendons compte que les Premières nations tirent parti de la situation, et que les gouvernements fédéral et provinciaux bénéficient également de ces ententes. Cependant, les gens de l'industrie commencent à être nerveux parce qu'ils sont pris dans un partenariat d'une manière ou d'une autre. En Alberta, certains d'entre eux respectent les décisions de la Cour suprême et les mécanismes établis pour traiter avec les communautés des Premières nations, par exemple quand un pipeline traverse nos territoires traditionnels. Mais il y en a d'autres qui n'ont encore aucun respect pour nos communautés et qui négligent les mécanismes établis. Les partenariats sont absolument cruciaux. Il est également très important d'avoir les gens de l'industrie comme partenaires intéressés à part entière.

**Le sénateur Peterson :** Vous avez indiqué tout à l'heure que l'éducation était primordiale pour pouvoir progresser. Comment envisagez-vous de régler la question de l'éducation, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves?

**M. Goodstriker :** Il nous faut des initiatives pour garder les enfants et les adolescents à l'école jusqu'au secondaire, et même au-delà, et pour les sensibiliser à l'importance et à la valeur de



of their lives. Our young people need to learn what a university is for, what a college is for, how industry operates, how to mortgage a house, and all sorts of other things. If we had an initiative to teach them that early enough, maybe around grade 8, then retention rates in high school would go up and so would educational activity beyond high school, whether in trade school or college or university. The process of going from getting a high school diploma to bringing a cheque home is a key to success. That is a topic of paramount concern to all my chiefs in Canada; they all want to get incomes going for their membership.

**Senator Léger:** How much of this information is being communicated to the rest of the country, to the non-Aboriginals? For years, I, like you, have been a witness to everything that is being done, but none of it has come out in a big way on television. Do the industries consider it important that we know about your growth, your coming into the changes that are happening? Is there a preoccupation to give the economic side of the story too?

**Mr. Goodstriker:** Your point is well taken. We do have a beautiful story. The treaty process is an historical Canadian process. More people should know that. Our story of success is not complete. We are only on chapter 2, but what is yet to come is the involvement of Canadians and industry and good healthy government for us to get from A to B. Having people understand that is key, but it is tough. I have been on radio shows and in front of the media, and there is an attitude out there that is tough to work against. Nevertheless, we are going to keep trying to tell our story and have it go.

**Senator Léger:** It should be not the main priority, I feel, but we are always concerned to help so that we can be a part of whoever you are.

I have another question, coming from New Brunswick, where there is no oil and gas.

**Senator Buchanan:** You have some natural gas outside Moncton.

**Senator Léger:** We do? Enbridge is there, I know that. I think it came there from Sable Island.

**Senator Buchanan:** They have been pumping natural gas outside of Moncton for the last 40 years.

**Senator Léger:** I have a feeling it is not the Mi'kmaq who are pumping natural gas.

In British Columbia, they probably have those natural resources. We are so happy you have them, and all of a sudden we are listening because we need it. I was going to say, if you have none, maybe you do not need that for now. He caught me off guard because in Moncton they have it.

**Senator Buchanan:** I am sorry; I did not mean to do that.

l'éducation pour le reste de leur vie. Nos jeunes doivent apprendre à quoi servent les universités, à quoi servent les collèges, comment l'industrie fonctionne, comment hypothéquer une maison et une foule d'autres choses du genre. Si nous pouvions leur apprendre cela assez tôt, peut-être vers la huitième année, les taux de persévérance scolaire augmenteraient, et aussi la scolarisation après le secondaire, que ce soit à l'école de métiers, au collège ou à l'université. Le processus qui va de l'obtention d'un diplôme d'études secondaires au chèque de paie qu'on rapporte à la maison est la clé du succès. C'est une question qui préoccupe énormément tous mes chefs au Canada; ils veulent tous que leurs membres aient un revenu.

**Le sénateur Léger :** Dans quelle mesure cette information est-elle diffusée dans le reste du pays, parmi les non-Autochtones? Pendant des années, tout comme vous, j'ai vu tout ce qui se faisait, mais rien de tout cela n'a été largement publicisé à la télévision. Les gens de l'industrie jugent-ils important que nous soyons au courant de votre croissance, de votre participation aux changements qui s'en viennent? Y a-t-il un intérêt pour présenter aussi le côté économique de l'histoire?

**M. Goodstriker :** Vous avez raison de poser la question. Nous avons effectivement une très belle histoire. Le processus de signature des traités fait partie de l'histoire canadienne. Il faudrait que plus de gens le connaissent. Mais l'histoire de notre réussite n'est pas terminée. Nous en sommes seulement au chapitre 2, et ce qui s'en vient, c'est la participation des Canadiens et de l'industrie, de même qu'un bon gouvernement sain qui nous mènera du point A au point B. Il est essentiel que les gens le comprennent, mais c'est difficile. J'ai participé à des émissions de radio et j'ai parlé aux médias, et il y a là une attitude très difficile à changer. Mais nous allons continuer à essayer de raconter notre histoire et de faire notre chemin.

**Le sénateur Léger :** Cela ne devrait pas être la principale priorité, à mon avis, mais nous sommes toujours prêts à vous aider pour contribuer à ce que vous êtes.

J'ai une autre question, puisque je viens du Nouveau-Brunswick, où il n'y a pas de pétrole et de gaz.

**Le sénateur Buchanan :** Vous avez du gaz naturel près de Moncton.

**Le sénateur Léger :** Vraiment? Enbridge est là, je le sais. Je pense que c'est du gaz qui vient de l'île de Sable.

**Le sénateur Buchanan :** On pompe du gaz naturel près de Moncton depuis 40 ans.

**Le sénateur Léger :** J'ai bien l'impression que ce ne sont pas les Micmacs qui le pompent.

En Colombie-Britannique, ils ont probablement des ressources naturelles comme celles-là. Nous sommes très contents que vous les ayez, et maintenant, nous écoutons parce que nous en avons besoin. J'allais dire que, si vous n'en aviez pas, vous n'aviez peut-être pas besoin de cela pour le moment. Il m'a prise par surprise parce qu'il y en a à Moncton.

**Le sénateur Buchanan :** Je suis désolé; ce n'était pas mon intention.



**Mr. Goodstriker:** Our communities are not anti-industry or anti-development. We want to be a partner of greater importance and to continue to be a player in the equation.

**Senator Léger:** The last thing is education, as Senator Peterson said. We felt that all along and you are absolutely right: education is the most important thing.

Are there many young people going into computer technology? We say that we need mechanics, but there must be many young people capable of more who will go into the field of technology.

**Mr. Goodstriker:** That is a big part of what is developing and what is to come. There are some very good colleges that have partnerships with communities, and we need to have much more of that. Importing labour happens around the country. It is a big issue in Alberta. We are here to say, "Import us if you want to import labour." We have a budding population that is excited about this.

**Senator Gustafson:** At Fort McMurray, in the tar sands development, what percentage of Aboriginal people would be working on a project like that?

**Mr. Goodstriker:** There are a number of camps there. About 10 per cent are involved, but that number is increasing. The communities of Fort MacKay, Fort Chipewyan and Grande Prairie are doing very well, but other communities still need assistance.

**Senator Gustafson:** Are the workers under contract mainly?

**Mr. Goodstriker:** Yes. When a company comes to develop natural gas or pipeline projects, for instance, some communities certainly get involved. However, awareness must be heightened and involvement increased, and there should be some legislative measures around this, because obviously the Supreme Court has steered things in a certain direction. It is getting better, but your point is very well taken.

**Senator Peterson:** I would like to get back to the issue of education and your comment about "import us." Within the next few years, the 18- to 25-year-old segment of the population in Regina will be predominantly Aboriginal. Our tourism industry and our retail industries will require those people to be there. Now is the time to work on the education side to encourage and develop that potential. It will take a collective effort. The Santa Fe school system in New Mexico is an interesting model.

**Mr. Goodstriker:** Our Canadian artists are sought after all over the world. It would be a wonderful opportunity for Regina if we had an art school or program that would attract that type of business. We are doing quite well right now in the entertainment industry, but we could bump up our numbers and involvement in this industry.

**M. Goodstriker :** Nos communautés ne sont pas contre l'industrie ou contre le développement. Nous voulons être des partenaires de plus grande importance et continuer d'avoir une place dans l'équation.

**Le sénateur Léger :** La dernière chose dont je veux vous parler, c'est l'éducation, dont le sénateur Peterson a déjà parlé. Nous avons toujours été de cet avis et vous avez tout à fait raison : l'éducation est absolument primordiale.

Y a-t-il beaucoup de jeunes qui s'en vont en informatique? Nous disons que nous avons besoin de mécaniciens, mais il doit y avoir bien des jeunes qui sont capables de faire plus et qui vont se lancer dans le domaine de la technologie.

**M. Goodstriker :** C'est un élément important de ce qui se développe, de ce qui s'en vient. Il y a de très bons collèges qui ont établi des partenariats avec nos communautés, et il nous en faudrait beaucoup plus. L'importation de main-d'œuvre est une réalité dans tout le pays. C'est un gros problème en Alberta. Nous sommes ici pour dire : « Importez-nous si vous voulez importer de la main-d'œuvre. » Nous avons une population jeune et pleine d'avenir, qui est très enthousiaste.

**Le sénateur Gustafson :** À Fort McMurray, dans l'exploitation des sables bitumineux, quel est le pourcentage des Autochtones qui travaillent à un projet comme celui-là?

**M. Goodstriker :** Il y a un certain nombre de camps là-bas. Environ 10 p. 100 des travailleurs sont Autochtones, mais leur nombre augmente. Les communautés de Fort MacKay, de Fort Chipewyan et de Grande Prairie se débrouillent très bien, mais d'autres ont encore besoin d'aide.

**Le sénateur Gustafson :** S'agit-il surtout de travailleurs à contrat?

**M. Goodstriker :** Oui. Quand une compagnie vient développer le gaz naturel ou installer un pipeline, par exemple, il y a certainement des communautés qui participent. Il faut toutefois faire plus de sensibilisation et favoriser cette participation, et il devrait y avoir des mesures législatives en ce sens parce que la Cour suprême a orienté les choses dans une certaine direction, c'est certain. La situation s'améliore, mais vous avez raison de soulever la question.

**Le sénateur Peterson :** J'aimerais revenir à la question de l'éducation et à ce que vous avez dit au sujet de la possibilité de « vous importer ». D'ici quelques années, la population des 18 à 25 ans, à Regina, sera majoritairement autochtone. Notre industrie touristique et nos entreprises de vente au détail auront besoin de ces gens-là. C'est maintenant qu'il faut travailler sur le plan de l'éducation pour favoriser et développer ce potentiel. Cela prendra un effort collectif. Le système scolaire de Santa Fe, au Nouveau-Mexique, est un modèle intéressant.

**M. Goodstriker :** Nos artistes canadiens sont réputés dans le monde entier. Ce serait merveilleux pour Regina si nous avions une école ou un programme d'art qui attirerait ce genre de clientèle. Nous réussissons déjà assez bien dans l'industrie du divertissement, mais nous pourrions augmenter notre présence dans cette autre industrie.

**Senator Peterson:** We have the university now, as you know. We have to ensure that the students get there.

**Mr. Goodstriker:** Definitely.

**The Chairman:** Chief Goodstriker, you talked about the need for a recommitment by the federal government and a new strategy, which would work towards an economic summit. I gather the Assembly of First Nations would take a lead on that summit.

We are dealing with this whole issue of Aboriginal involvement in economic projects throughout our economy because we do see the importance of Aboriginal peoples' getting involved in business and in various resource developments happening throughout the country.

I come from the Northwest Territories, where Aboriginal people are very much involved in all the main economic development projects, including the diamond mines and the proposed gas pipeline down the Mackenzie Valley, where Aboriginal people will own one-third of the pipeline. We have made significant advances in the North, where Aboriginal people have land tenure and their land claims have been settled and so they have capital to invest in the projects. They have equity. They also have governance. Academic witnesses before this committee have told us that in order to be successful, Aboriginal people must have governance, control and jurisdiction.

We are interested in looking at factors that lead to Aboriginal success. That is the focus of our study. Eventually, we will go out to the regions of our country to talk to First Nations people and to businesses that are involved. There are successful people everywhere, and we want to hear their stories; we want to find out what has made it possible for them to succeed. Economic development is extremely important.

At the same time, there are many situations where people are not succeeding and there is a certain amount of apathy. It is difficult for those people to get on their feet and get going. We will examine that, too. It will illustrate the missing things that are essential for success.

Undoubtedly the Assembly of First Nations has a role to play in dealing with governments and in focusing attention on the plight of Aboriginal people in our country. If ever you are successful in your plans to have an economic summit, that would be one way that the whole country could look at this matter.

**Mr. Goodstriker:** That is a very good statement.

Our neighbours to the south, the Americans, have a style of law-making that is somewhat different from ours. In the United States, a number of pieces of federal legislation enabled the bands to begin their economic processes — for example, there is a federal Indian gaming act from the 1980s. By contrast, Ottawa has not made a federal gaming law; gaming legislation has always been left up to the provinces. That is why gaming varies between the regions of Canada.

**Le sénateur Peterson :** Nous avons une université maintenant, comme vous le savez. Nous devons y attirer des étudiants.

**M. Goodstriker :** Certainement.

**Le président :** Chef Goodstriker, vous avez parlé de la nécessité d'un nouvel engagement du gouvernement fédéral et d'une nouvelle stratégie, qui vous rapprocherait d'un sommet économique. Je suppose que l'Assemblée des Premières nations jouerait un rôle de premier plan dans ce sommet.

Nous étudions toute la question de la participation des Autochtones aux projets économiques, dans l'ensemble de notre économie, parce que nous comprenons l'importance, pour les Autochtones, de participer aux entreprises et aux divers projets de développement des ressources humaines dans tout le pays.

Je viens des territoires du Nord-Ouest, où les Autochtones participent énormément à tous les grands projets de développement économique, notamment les mines de diamant et le gazoduc projeté dans la vallée du Mackenzie; ils seraient propriétaires des deux tiers de ce gazoduc. Nous avons fait des progrès significatifs dans le Nord, où les Autochtones possèdent des terres et où leurs revendications territoriales ont été réglées, ce qui fait qu'ils ont du capital pour investir dans ces projets. Ils ont un actif. Ils ont aussi des instruments de gouvernance. Des universitaires qui ont témoigné devant le comité nous ont dit que, pour réussir, les Autochtones devaient avoir la gouvernance, le contrôle et la compétence.

Nous voulons examiner les facteurs de réussite pour les Autochtones. C'est un des principaux aspects de notre étude. Nous allons nous rendre plus tard dans les différentes régions du pays pour parler aux gens des Premières nations et aux propriétaires d'entreprises. Il y a des gens qui réussissent partout, et nous voulons entendre leurs histoires; nous voulons savoir ce qui a rendu leur succès possible. Le développement économique est extrêmement important.

En même temps, il y a bien des cas où les gens ne réussissent pas et où il y a une certaine apathie. Il est difficile, pour ces gens-là, de se tenir debout et de progresser. Nous allons examiner cela aussi. Cela nous permettra de voir ce qui manque parmi les éléments essentiels au succès.

Il est certain que l'Assemblée des Premières nations a un rôle à jouer dans les rapports avec les gouvernements et les efforts pour attirer l'attention sur les difficultés des Autochtones de notre pays. Si jamais vous menez à bien votre projet de tenir un sommet économique, ce serait une façon d'amener tout le pays à se pencher sur votre situation.

**M. Goodstriker :** Vous avez tout à fait raison.

Nos voisins du Sud, les Américains, ont un style législatif différent du nôtre. Aux États-Unis, un certain nombre de lois fédérales ont permis aux bandes d'entreprendre leur marche vers le développement économique; il y a par exemple depuis les années 1980 une loi fédérale sur les entreprises de jeux de hasard exploitées par les Indiens. Ottawa, en revanche, n'a pas adopté de loi fédérale sur la question; c'est pourquoi la réglementation des jeux de hasard varie selon les régions du Canada.

There are some very successful situations. Gaming businesses have certainly helped communities in the United States accomplish the goals that we are trying to accomplish in my region. Two or three communities in the United States have been so successful that they are able to employ more than just their own members. In the Connecticut area, after a particular federal election, military contracts were cancelled and suddenly up to 10,000 people were out of work. The casinos employed all of those people. A band in Mississippi has done very well by having outsourcing companies establish in their communities. Their employment numbers are among the highest of any region in Mississippi, with employment of up to 35,000 people.

In Asia, there are economic development zones where the main concern is companies' leaving. The international trading threshold is very high because of the zones. The government receives income tax from the workers, but the corporations do very well. We have those zones, too; they are called Indian reserves. That is how I feel about jurisdiction and control.

When a band does well, it employs more than only its own members. In the Canadian framework we have not yet explored the possibility of becoming players in this equation. It is commendable that we are having this discussion on this topic.

**The Chairman:** I wish to thank you very much for your presentation. Your views will be reflected in our report.

**Mr. Goodstriker:** There were many questions about oil and gas development. A chief once told me that his community was trying to get a contract clearing brush for development. The company did not want to give them the contract, saying they did not have the capacity and the training needed to do the job. They negotiated for some time, and finally the chief said, "If we can burn a wagon going 25 miles an hour, I am sure we can burn a bush standing still."

Members of the Senate, thank you.

**The Chairman:** Senators, our next witnesses are from the Metis National Council.

**Ms. Audrey Poitras, Vice-President, Métis National Council:** Good evening. With me is Valerie Nicholls, the Director of Intergovernmental Affairs of the Métis National Council.

On behalf of the Metis Nation, I want to thank this Senate committee for examining the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. This is a subject of primary importance to the Metis Nation. By way of background, the Metis Nation is represented through democratically elected, province-wide governance structures from Ontario west. These include the Metis Nation

Il y a de grandes réussites. Les entreprises de jeux de hasard ont certainement aidé certaines communautés, aux États-Unis, à atteindre les buts que nous visons dans ma région. Il y a là-bas deux ou trois communautés qui ont tellement bien réussi qu'elles sont en mesure d'embaucher des gens de l'extérieur. Dans la région du Connecticut, après une élection fédérale, des contrats militaires ont été annulés et jusqu'à 10 000 personnes se sont soudainement retrouvées sans emploi. Les casinos les ont toutes embauchées. Il y a aussi une bande, au Mississippi, qui a très bien réussi en amenant des entreprises de sous-traitance à venir s'établir chez elle. Elle emploie jusqu'à 35 000 personnes, ce qui est un record pour l'ensemble du Mississippi.

En Asie, dans certaines zones de développement économique, la principale préoccupation, c'est que les entreprises s'en vont. Le niveau des échanges commerciaux internationaux est très élevé grâce à ces zones. Le gouvernement perçoit de l'impôt sur le revenu des travailleurs, mais les entreprises se débrouillent quand même très bien. Nous avons-nous aussi des zones comme celles-là; c'est ce qu'on appelle les réserves indiennes. Voilà ce que je pense des questions de compétence et de contrôle.

Quand une bande réussit bien, elle n'emploie pas seulement ses propres membres. Dans le contexte canadien, nous n'avons pas encore exploré la possibilité de faire partie de cette équation. C'est une excellente chose que nous discutons de cette question.

**Le président :** Je vous remercie infiniment de votre présentation. Nous allons tenir compte de vos vues dans notre rapport.

**M. Goodstriker :** L'exploitation du pétrole et du gaz soulève bien des questions. Un chef m'a déjà dit que sa communauté essayait d'obtenir un contrat pour défricher le terrain en vue de cette exploitation. La compagnie ne voulait pas lui donner ce contrat sous prétexte que la communauté n'avait pas la capacité ni la formation nécessaires pour faire le travail. Il y a eu des négociations, et finalement, le chef a dit : « Si nous sommes capables de mettre le feu à un wagon qui roule à 25 milles à l'heure, nous sommes certainement capables de brûler des arbres qui ne bougent pas. »

Madame et messieurs les sénateurs, merci.

**Le président :** Sénateurs, nous entendrons maintenant des témoins du Ralliement national des Métis.

**Mme Audrey Poitras, vice-présidente, Ralliement national des Métis :** Bonsoir. Je suis en compagnie de Valerie Nicholls, qui est directrice des affaires intergouvernementales au Ralliement national des Métis.

Au nom de la nation métisse, je tiens à remercier votre comité sénatorial d'étudier la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. C'est un sujet de toute première importance pour la nation métisse. Pour vous situer un peu, je commencerai par vous dire que la nation métisse est représentée par des structures de gouvernance démocratiquement élues d'envergure provinciale, en



of Ontario, the Manitoba Metis Federation, the Metis Nation-Saskatchewan, the Metis Nation of Alberta and the Metis Provincial Council of British Columbia.

These regional Metis governments come together to form the Metis National Council, which is mandated to represent the Metis Nation at the national and international levels. The Metis National Council is governed by a six-member board of governors that consists of the presidents of the five regional Metis governments as well as our elected national president. Our present-day Metis governments are the contemporary expression of the century-old struggle of the Metis Nation to be self-determining within the Canadian federation.

You may be aware that the Metis Nation played a major role in extending commerce into the Great Lakes and historic northwest prior to Canada's crystallization as a nation. Our identity as a new Aboriginal people was nurtured by the fur trade. The Metis are known for our entrepreneurial spirit. We are known to be ardent advocates of free trade and were instrumental in breaking the Hudson Bay fur trade monopoly.

However, hand in hand with our desire for free trade is our desire for fair trade and the need to create a level economic playing field. This field has not been level for the Metis since the decline of the fur trade. In a nutshell, we have not had the opportunity to participate fully in the Canadian economy.

If time permitted, I could detail the long and sordid history of Canada's fraudulent land grant and scrip scheme that was perpetrated on us, the result being that the Metis have arrived in the 21st century largely a landless people in our own homeland. This lack of a land and resource base continues to be the single greatest impediment to achieving self-sufficiency within our communities.

The issues of Metis lands and Metis access to resources continue to be top priorities for us. In the Canada-Metis Nation Framework Agreement signed at the recent policy retreat between cabinet and Aboriginal leaders, the Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians on behalf of Canada agreed to begin to address these land-related issues with us. I have provided to the committee a copy of this agreement for your reference.

Within the framework agreement, Canada has agreed to explore options to address Metis land-related issues with the Metis Nation within a proposed multilateral process with the provinces from Ontario west. This is an important development, since we continue to be excluded from Indian and Northern Affairs Canada's comprehensive claims process that is available to First Nations and Inuit to resolve their claims. We hope this new multilateral process will lead to Metis-specific processes to

Ontario and dans les provinces plus à l'ouest. Ces structures sont la Nation des Métis de l'Ontario, la Fédération des Métis du Manitoba, la Métis Nation-Saskatchewan, la Métis Nation of Alberta et le Métis Provincial Council of British Columbia.

Ces gouvernements métis régionaux se sont regroupés pour former le Ralliement national des Métis, qui a le mandat de représenter la nation métisse aux niveaux national et international. Le Ralliement national des Métis est dirigé par un conseil d'administration de six membres, à savoir les présidents des cinq gouvernements métis régionaux et notre président national élu. Nos gouvernements métis modernes sont l'expression contemporaine de la lutte que mène la nation métisse depuis un siècle pour atteindre l'autodétermination au sein de la fédération canadienne.

Vous savez peut-être que la nation métisse a joué un rôle de premier plan dans l'expansion du commerce vers les Grands Lacs et le Nord-Ouest historique avant que le Canada se cristallise comme nation. Notre identité comme nouveau peuple autochtone a été façonnée par la traite des fourrures. Les Métis sont reconnus pour leur esprit d'entreprise. Tout le monde sait que nous sommes d'ardents défenseurs du libre-échange et que nous avons contribué à briser le monopole de la traite des fourrures que détenait la Compagnie de la Baie d'Hudson.

Cependant, parallèlement à notre attachement au libre-échange, nous souhaitons aussi l'application de pratiques commerciales loyales et nous avons besoin que les règles du jeu économique soient les mêmes pour tout le monde. Pour les Métis, ces règles ne sont pas équitables depuis le déclin de la traite des fourrures. En un mot, nous n'avons pas eu la chance de participer pleinement à l'économie canadienne.

Si j'en avais le temps, je pourrais vous raconter en détail la longue histoire sordide des terres octroyées par des moyens frauduleux au Canada et du régime de certificats des Métis qui nous a été trahitusement imposé, ce qui a fait que les Métis sont aujourd'hui en bonne partie, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, privés de leurs terres sur leur propre territoire. Le fait que nous n'ayons pas de terres ni de ressources à nous est toujours le principal obstacle à l'autonomie de nos communautés.

Les questions touchant les terres métisses et l'accès aux ressources pour les Métis demeurent prioritaires pour nous. Lors de la signature de l'Accord-cadre avec la nation métisse, au cours de la récente réunion de réflexion entre membres du Cabinet et leaders autochtones, l'Interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits a accepté, au nom du Canada, d'engager des discussions avec nous au sujet de la question des terres. Je vous ai apporté pour référence un exemplaire de cet accord.

En vertu de cet accord-cadre, le Canada s'est engagé à explorer diverses options pour examiner ces questions avec la nation métisse dans le cadre d'un processus multilatéral réunissant l'Ontario et les provinces plus à l'ouest. C'est un progrès important puisque nous sommes toujours exclus du processus qui permet aux Premières nations et aux Inuits de régler leurs revendications territoriales avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous espérons que ce nouveau

resolve our outstanding claims. Moreover, it is our hope that we can now establish negotiation processes with Canada outside of litigation to finally deal with Metis rights.

As the committee may be aware, on September 19, 2003, with the release of the *Powley* decision, the Supreme Court of Canada confirmed that Metis, as a full-fledged, rights-bearing people, have existing constitutional rights protected by section 35 of the Constitution Act. The upshot of this landmark decision is that the Crown, federal and provincial, can no longer be wilfully blind to the existence of Metis rights. Rather than having to continue to use the courts to secure justice, we hope a new era of negotiation will be in engaged. I ask this committee to urge the Government of Canada to uphold its commitments and make real and measured progress on the objectives of the Canada-Metis Nation Framework Agreement.

I particularly want to draw your attention to two commitments in the framework agreement that bear on the present work of your committee. Section 3 outlines the subject matters for negotiations. These include the following:

e. examine opportunities of programs and services which may be suitable for devolution to the Metis National Council's Governing Members;

j. exploring options for establishing economic development initiatives to help the Metis Nation in becoming self-sufficient and self-sustaining.

These provisions reflect the long-standing Metis desire to reclaim the economic liberty that our forefathers once enjoyed as well as our desire to establish developmental initiatives of our own choice and design.

Over the past year, as a part of the follow-up to the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable, the Metis Nation has consulted and developed proposed approaches and recommendations for moving forward on economic opportunities. These are outlined in a policy paper, which has also been provided for your reference. I encourage committee members to review the paper in detail in order to garner a better sense of the Metis Nation's realities, aspirations and strategies in economic development. In the interests of time this evening, I will highlight only a few points and recommendations from the paper.

First and foremost, I want to emphasize that Metis do not seek handouts from government. We seek strategic investments in our community. By assisting Metis governments to improve the socio-economic situation Metis people face, more Metis will be productively engaged in the economy. We are confident that this is the way to Metis self-sufficiency and prosperity.

processus multilatéral débouchera sur des mécanismes propres aux Métis pour régler nos revendications. De plus, nous espérons pouvoir entamer maintenant des négociations avec le Canada, en dehors des tribunaux, pour régler enfin la question des droits des Métis.

Comme vous le savez peut-être, la Cour suprême du Canada a confirmé en rendant l'arrêt *Powley*, le 19 septembre 2003, que les Métis constituent un peuple à part entière ayant des droits spécifiques et que leurs droits constitutionnels sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Le résultat de cette décision historique, c'est que la Couronne — au fédéral et au provincial — ne peut plus fermer les yeux sur l'existence des droits des Métis. Plutôt que de devoir continuer à avoir recours aux tribunaux pour obtenir justice, nous espérons être à l'aube d'une nouvelle ère de négociations. Je demande donc au comité d'insister auprès du gouvernement du Canada pour qu'il respecte ses engagements et qu'il réalise des progrès réels et mesurables dans le sens des objectifs énoncés dans l'Accord-cadre avec la nation métisse.

J'attire particulièrement votre attention sur deux engagements qui sont énoncés dans cet accord-cadre et qui ont un rapport avec vos travaux en cours. L'article 3 porte sur les questions devant faire l'objet de négociations, ce qui inclut notamment :

e. examiner les programmes et les services susceptibles d'être transférés aux membres dirigeants du Ralliement national des Métis;

j. explorer des options en vue de créer des mesures de développement économique afin de rendre la nation métisse autosuffisante.

Ces dispositions reflètent le désir qu'ont les Métis, depuis longtemps, de retrouver la liberté économique dont leurs ancêtres jouissaient autrefois, ainsi que de lancer des projets de développement de leur choix et de leur cru.

Depuis un an, dans le cadre des activités de suivi de la Table ronde Canada-Autochtones, la nation métisse a tenu des consultations, et élaboré des approches et des recommandations visant à exploiter nos perspectives économiques. Le tout est présenté dans un énoncé de politique, que nous vous avons également fourni pour référence. J'encourage les membres du comité à étudier ce document en détail afin de mieux comprendre les réalités, les aspirations et les stratégies de développement économique de la nation métisse. Puisque nous n'avons pas beaucoup de temps ce soir, je vais me contenter de vous en résumer quelques éléments et quelques recommandations.

D'abord et avant tout, je tiens à souligner que les Métis ne demandent pas la charité au gouvernement. Ce que nous voulons, ce sont des investissements stratégiques dans notre communauté. Si les gouvernements métis ont de l'aide pour améliorer la situation socioéconomique de leur population, les Métis pourront être plus nombreux à s'engager productivement dans l'économie. Nous sommes convaincus que c'est la voie à suivre pour assurer l'autosuffisance et la prospérité des Métis.



In order to achieve that, our overarching recommendation is to devolve existing federal government economic development programs and services to Metis Nation governments. Devolution is consistent with the federal government's recognition of the inherent right of Aboriginal self-government, and it also makes sense from a policy perspective. Currently, 11 federal departments deliver 48 programs with economic opportunities, with 27 specifically targeting Aboriginal people. That creates a patchwork of economic development programming that is very difficult for Metis people to access. Horizontally managing these resources through devolution and building on what is working make sense.

The Metis Nation's governance structures from Ontario west are well placed to take on these programs. We have a proven record of effective delivery of programs and services. For example, in my province of Alberta, our Metis capital corporation, Apeetogosan (Metis) Development Inc., has lent more than \$32 million to entrepreneurs starting and expanding their businesses in Alberta over the last decade. In total, over 800 businesses have been created and have grown through Apeetogosan's loans, counselling and business support services. As well, our Metis human resources development agreements, which are supported by Human Resources and Skills Development Canada through the Aboriginal Human Resources Development Strategy, have been extremely successful. Over the last decade, regional Metis governments have delivered close to \$300 million in labour-market programming to our people, with impressive, measurable results.

Those Metis labour market agreements have also allowed us to establish effective partnerships with the private sector, universities and training institutions. The Metis Nation of Ontario has established a \$4.2-million bursary trust at 32 colleges and universities in Ontario. The Manitoba Metis Federation has established recruitment initiatives with employers like Maple Leaf Foods and Manitoba Hydro. The Metis Nation of Alberta has leveraged labour market funds to purchase an oil rig and to train Metis people to operate and manage that rig. I could go on through many more examples, but my message is clear: we must continue to build upon these proven Metis Nation infrastructures.

We recommend that Industry Canada begin working with us to transfer existing economic programming to our developmental platforms. A practical example would be transferring an equitable allocation of current federal expenditures under the Aboriginal Business Canada program to our institutions.

Pour y arriver, notre principale recommandation porte sur le transfert des programmes et des services de développement économique du gouvernement fédéral aux gouvernements de la nation métisse. Cette dévolution est conforme à la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones; elle est aussi parfaitement justifiée du point de vue stratégique. À l'heure actuelle, 11 ministères fédéraux administrent 48 programmes de développement économique, dont 27 s'adressent expressément aux Autochtones. Il en résulte un ensemble disparate de mesures de développement économique très difficiles d'accès pour les Métis. La gestion horizontale de ces ressources, par la dévolution et l'amélioration de ce qui fonctionne déjà bien, est tout à fait logique.

Les structures de gouvernance de la nation métisse, en Ontario et plus à l'ouest, sont bien placées pour assumer la responsabilité de ces programmes. Nous avons démontré que nous étions capables d'administrer efficacement des programmes et des services. Par exemple, dans ma province, en Alberta, notre société de financement métisse, Apeetogosan (Metis) Development Inc., a prêté plus de 32 millions de dollars depuis dix ans à des entrepreneurs qui voulaient lancer ou agrandir une entreprise dans la province. En tout, plus de 800 entreprises ont été créées et ont pris de l'expansion grâce aux prêts d'Apeetogosan, ainsi qu'à ses services de conseils et de soutien aux entreprises. En outre, nos programmes de développement des ressources humaines, soutenus par Ressources humaines et Développement des compétences Canada dans le cadre de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, ont connu un immense succès. Depuis dix ans, les gouvernements métis régionaux ont offert près de 300 millions de dollars à nos gens, dans le cadre de programmes de main-d'œuvre, avec des résultats mesurables et impressionnants.

Ces ententes sur le marché du travail signées par les Métis nous ont aussi permis d'établir de solides partenariats avec des entreprises, des universités et des établissements de formation. La Nation des Métis de l'Ontario a mis sur pied une fiducie de 4,2 millions de dollars pour des bourses dans 32 collèges et universités de l'Ontario. La Fédération des Métis du Manitoba a lancé des initiatives de recrutement auprès d'employeurs comme les Aliments Maple Leaf et Hydro-Manitoba. La Metis Nation of Alberta a tiré parti des fonds alloués aux programmes de main-d'œuvre pour acheter des installations de forage pétrolier et former des Métis afin qu'ils puissent faire fonctionner et gérer ces installations. Je pourrais vous donner beaucoup d'autres exemples, mais mon message est clair : nous devons continuer à développer ces infrastructures de la nation métisse, qui ont fait leurs preuves.

Nous recommandons qu'Industrie Canada commence à travailler avec nous en vue du transfert de ses programmes économiques à nos plates-formes de développement. Dans la pratique, il serait possible de transférer par exemple à nos institutions une part équitable des dépenses fédérales dans le cadre du programme Entreprise autochtone Canada.



With respect to other existing programs that the Metis Nation delivers, we believe that skill development remains a crucial component of any successful economic development strategy. The Metis Nation recommends enhancing the extremely successful Aboriginal Human Resources Development Strategy. We stress the need for an increase to the strategy's resources, which have remained frozen since 1990. This is the flagship for Metis economic development, but inflation continues to erode the reach of the program in our communities.

Further, Metis exclusion from all of Indian and Northern Affairs Canada's economic development programming must end. Metis-specific resources must be invested in order to fill the current medium- to large-scale economic development programming gap we face. Current inequities, which leave Metis on the outside looking in when development is happening in our backyards, must cease.

Finally, the Metis Nation is recommending that the federal government work with us to establish a national Metis Nation venture capital corporation, either through a direct one-time contribution to capitalize the fund or by using the tax credit system.

In closing, I would note that Adam Smith, in *The Wealth of Nations*, twinned the pursuit of all economic interest with the public good and used the metaphor of "the invisible hand of the market" as justification for our economic system. We have seen in Canada that the market is far from perfect, requiring governments to intervene to advance important regional, social and economic interests. The Metis Nation is recommending a wide variety of market interventions and specific development tools based on best practices and proven approaches in our community. We believe that through these types of strategic interventions the Metis people who were once known as the brokers of the fur trade will be able to reclaim a fair and just place in Canada's economy. Thank you very much.

**Senator Peterson:** Do you have one single definition of what a Metis is now?

**Ms. Poitras:** We do have a national definition. The Metis National Council has consulted with all of our communities, and each of our provinces had motions approved at our annual meetings and at the annual general meeting of our Metis National Council. We have one definition for all the Metis National Council, the Metis Nation in Canada.

**Senator Peterson:** On the economic side, you talked about installing strategic investments in your communities. What do you mean by that? How would you define your community? Is this through your organization?

Pour ce qui est des autres programmes qu'administre actuellement la nation métisse, nous estimons que le développement des compétences demeure un élément crucial de toute stratégie de développement économique efficace. La nation métisse recommande d'étendre la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, qui connaît un immense succès. Nous insistons sur la nécessité d'une hausse des ressources consacrées à cette stratégie, puisque ces ressources n'ont pas augmenté depuis 1990. Il s'agit du fer de lance du développement économique des Métis, mais l'inflation continue d'éroder la portée de ce programme dans nos communautés.

En outre, les Métis ne doivent plus être exclus de tous les programmes de développement économique d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Il faut investir des ressources réservées spécifiquement aux Métis afin de combler l'écart que nous connaissons actuellement au chapitre des programmes de développement économique de moyenne et de grande envergure. Il faut mettre fin aux injustices actuelles, qui obligent les Métis à rester à l'écart et à demeurer de simples spectateurs du développement qui se passe dans leur propre cour.

Enfin, la nation métisse recommande que le gouvernement fédéral travaille avec elle à la création d'une société métisse de capital-risque, soit par une contribution directe unique visant à capitaliser ce fonds, soit par un crédit d'impôt.

Pour terminer, je vous signale qu'Adam Smith, dans *The Wealth of Nations*, associait la poursuite des intérêts économiques au bien public et parlait par métaphore de « la main invisible du marché » pour justifier notre système économique. Nous avons vu, au Canada, que le marché était loin d'être parfait et que les gouvernements devaient intervenir pour promouvoir d'importants intérêts régionaux, sociaux et économiques. La nation métisse recommande toute une gamme d'interventions sur le marché, ainsi que des outils de développement spécifiques fondés sur les meilleures pratiques et les approches qui ont fait leurs preuves dans notre communauté. Nous croyons que, grâce aux interventions stratégiques de ce genre, les Métis, qui faisaient autrefois office d'intermédiaires dans la traite des fourrures, pourront reprendre leur juste place dans l'économie canadienne. Merci beaucoup.

**Le sénateur Peterson :** Avez-vous une définition unique de ce qu'est aujourd'hui un Métis?

**Mme Poitras :** Nous avons une définition nationale. Le Ralliement national des Métis a consulté toutes nos communautés, et chacune de nos organisations provinciales a fait adopter des motions au cours de ses assemblées annuelles, de même qu'à l'assemblée générale annuelle du Ralliement national des Métis. Nous avons une définition pour tout le Ralliement national des Métis, pour la nation métisse du Canada.

**Le sénateur Peterson :** Sur le plan économique, vous avez évoqué la nécessité d'investissements stratégiques dans vos communautés. Que voulez-vous dire par là? Comment définissez-vous vos communautés? Est-ce que cela passe par votre organisation?

**Ms. Poitras:** Yes, through the Metis National Council and our governing members, which are the Metis Nation of Ontario, Manitoba Metis Federation, Metis Nation-Saskatchewan, Metis Nation of Alberta and the Metis Provincial Council of British Columbia.

**Senator Peterson:** The funding would go to those groups and they would determine individually where it went from there. Is that correct?

**Ms. Poitras:** The Metis Nation of Alberta is made up of six regional offices and a head office, and we have a provincial council of 14 members who, on behalf of our Metis people within Alberta, make decisions on economic, health and education issues. The other provinces may have a different structure.

**Senator Buchanan:** I will sound naive in what I am going to say. From 1978 to 1991 I attended every federal-provincial conference of every kind, including many conferences on Aboriginal rights. The confusing part of it through those years was the definition of Metis. I still really do not know. The Metis occurred as a result of the mixed ancestry that happened when Indian men or Indian women intermarried with Europeans; is that right?

**Ms. Poitras:** I would not say that it is wrong, but there is much more to the Metis Nation than that.

**Senator Buchanan:** Just go that far so that I will not get too confused.

If that is the case, why is the Metis Nation concentrated from B.C. to Ontario and including the Northwest Territories? What about people in the Atlantic provinces and Quebec who are also descended from intermarriages between Europeans and the native peoples of those areas. Why are they not considered Metis?

**Ms. Poitras:** The Metis Nation is much more than just about mixed blood. The Metis Nation is a group of people with a language, a history, a culture and actual homeland boundaries put into place long before there was a Canada. The first Metis Nation flag was flown in 1816.

**Senator Buchanan:** However, over the years since then, as I understand it, Metis have integrated into society as a whole throughout the areas where you are recognized as a Metis Nation. There are no specific areas where Metis live; is that not true?

**Ms. Poitras:** That is true in most areas. However, in Alberta there is also Metis settlement land, which is eight pieces of land where Metis do truly live within boundaries of land. But certainly Metis live in small towns and large towns and in rural communities and way up north and everywhere else.

Regarding the definition of Metis, certainly people self-identify as Metis with a European ancestor and an Aboriginal ancestor. In addition, the Metis definition is the connection back to the historical community, which is the Metis Nation homeland we

**Mme Poitras :** Oui, par le Ralliement national des Métis et ses membres dirigeants, à savoir la Nation des Métis de l'Ontario, la Fédération des Métis du Manitoba, la Métis Nation-Saskatchewan, la Métis Nation of Alberta et le Métis Provincial Council of British Columbia.

**Le sénateur Peterson :** Les fonds iraient à ces groupes, et ils détermineraient chacun de leur côté ce qu'il faudrait en faire. C'est bien cela?

**Mme Poitras :** La Métis Nation of Alberta compte six bureaux régionaux et un bureau central, et nous avons un conseil provincial de 14 membres qui prennent des décisions sur les questions d'économie, de santé et d'éducation au nom des Métis de l'Alberta. Les autres provinces peuvent avoir des structures différentes.

**Le sénateur Buchanan :** Ce que je vais vous dire va vous paraître naïf. Entre 1978 et 1991, j'ai assisté à des conférences fédérales-provinciales de toutes sortes, y compris à bien des conférences sur les droits des Autochtones. L'élément que j'ai trouvé le moins clair, pendant toutes ces années, c'est la définition du terme « Métis ». Je n'en suis toujours pas certain. Les Métis sont issus des mariages mixtes entre des Indiens — ou plutôt des Indiennes — et des Européens, n'est-ce pas?

**Mme Poitras :** Je ne dirais pas que c'est faux, mais c'est loin de définir entièrement la nation métisse.

**Le sénateur Buchanan :** Alors, essayez de me la définir pour que ce soit un peu plus clair.

Si c'est le cas, pourquoi la nation métisse est-elle concentrée de la Colombie-Britannique à l'Ontario, en incluant les Territoires du Nord-Ouest? Que faites-vous des gens des provinces de l'Atlantique et du Québec qui sont également issus de mariages entre des Européens et des Autochtones de ces régions? Pourquoi ne sont-ils pas considérés comme des Métis?

**Mme Poitras :** L'appartenance à la nation métisse n'est pas seulement une affaire de sang mêlé. La nation métisse est un groupe de gens dont la langue, l'histoire, la culture et même le territoire étaient en place bien avant que le Canada existe. Le premier drapeau de la nation métisse date de 1816.

**Le sénateur Buchanan :** Mais depuis cette époque-là, si je comprends bien, les Métis se sont intégrés à la société en général dans toutes les régions où on reconnaît l'existence d'une nation métisse. Les Métis ne vivent pas dans certains endroits en particulier, n'est-ce pas?

**Mme Poitras :** C'est vrai dans la plupart des régions. Mais il y a aussi en Alberta des terres conférées officiellement aux Métis; ce sont huit parcelles de territoire où les Métis vivent vraiment à l'intérieur de limites établies. Mais il est certain qu'il y a des Métis qui vivent dans des villes, grandes ou petites, dans des communautés rurales, dans le Nord et partout ailleurs.

Pour ce qui est la définition du terme « Métis », les gens qui s'identifient comme Métis doivent effectivement avoir une ascendance européenne et autochtone. Cette définition se rattache aussi à la communauté historique, qui correspond au

talk about from Ontario westward. That Metis Nation homeland has been in existence for a long time, and it is part of the definition of Metis that the Metis National Council has adopted.

**Senator Buchanan:** Am I correct in understanding that you are saying that the Metis National Council has no difficulty identifying the Metis of Canada, recognizing who are members of Metis communities and who are not?

**Ms. Poitras:** All of our provinces have a registry department with clear criteria that a person has to meet in order to become a member of a Metis nation.

**Senator Buchanan:** Who sets up the criteria? Is it your council?

**Ms. Poitras:** The definition approved by the national body has been approved in all five provinces by our membership.

**Senator Buchanan:** Identification and membership for Metis people was set up by your Metis council and not by the federal government through Indian Affairs. Is that correct?

**Ms. Poitras:** The Metis have always taken the stand that no one should ever be able to define who we are as Metis people other than ourselves. We were in existence long before there was a Canada.

**Senator Buchanan:** I understand that. You say that you have a registry department in every province. I have never heard of one in Nova Scotia.

**Ms. Poitras:** They are from Ontario westward.

**Senator Buchanan:** The Metis National Council covers B.C., the western provinces and the Northwest Territories?

**Ms. Poitras:** The Northwest Territories has a Metis nation that used to be part of the Metis National Council but they made a decision to leave the Metis National Council because of a land claim process they were going through. Our bylaws clearly state that the Metis National Council is made up of only Metis people; the land claim process included other Aboriginal people as well, so the Metis of Northwest Territories determined to remove themselves to pursue their land claim process.

**Senator Buchanan:** I was unaware of the *Powley* decision. The Supreme Court confirmed that the Metis are a full-fledged, rights-bearing people having existing constitutional rights protected by section 35. I know all about section 35 because I was one of the ones who signed it. I do not remember whether, at that time, section 35 was to include the Metis people. Has the Supreme Court of Canada now recognized the Metis as part of section 35 for treaty rights?

**Ms. Poitras:** The Metis were included in 1982 within section 35 of the Constitution of Canada. It took all this time to finally get some acknowledgement. It was through the Supreme Court of

territoire de la nation métisse dont nous parlons, en Ontario et plus à l'ouest. Le territoire de la nation métisse existe depuis longtemps, et cela fait partie de la définition adoptée par le Ralliement national des Métis.

**Le sénateur Buchanan :** Est-ce que je me trompe ou si vous nous dites que le Ralliement national des Métis n'a aucune difficulté à identifier les Métis du Canada, à reconnaître qui est membre des communautés métisses et qui ne l'est pas?

**Mme Poitras :** Toutes nos organisations provinciales ont un service d'enregistrement, qui applique des critères très clairs que les gens doivent suivre pour devenir membres de la nation métisse.

**Le sénateur Buchanan :** Et qui a établi ces critères? Est-ce votre organisation?

**Mme Poitras :** La définition adoptée par l'organisation nationale a été approuvée par nos membres dans les cinq provinces.

**Le sénateur Buchanan :** L'identification et l'enregistrement des Métis ont été établis par le Ralliement des Métis et non par le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire des Affaires indiennes, n'est-ce pas?

**Mme Poitras :** Les Métis ont toujours dit que personne d'autre qu'eux ne devrait pouvoir définir qui est Métis et qui ne l'est pas. Nous étions là bien avant le Canada.

**Le sénateur Buchanan :** Je comprends cela. Vous dites que vous avez un service d'enregistrement dans chaque province. Je n'ai jamais entendu dire qu'il y en avait un en Nouvelle-Écosse.

**Mme Poitras :** Je veux parler de l'Ontario et des provinces plus à l'ouest.

**Le sénateur Buchanan :** Le Ralliement national des Métis couvre donc la Colombie-Britannique, les provinces de l'Ouest et les Territoires du Nord-Ouest?

**Mme Poitras :** Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Métis faisaient partie du Ralliement national des Métis, mais ils ont décidé de s'en séparer parce qu'ils étaient en train de régler une revendication territoriale. Notre règlement indique clairement que le Ralliement national des Métis est composé uniquement de Métis; or, cette revendication territoriale touchait aussi d'autres Autochtones, et c'est pourquoi les Métis des Territoires du Nord-Ouest ont décidé de se retirer de notre organisation pour pouvoir poursuivre le règlement de leur revendication.

**Le sénateur Buchanan :** Je ne connaissais pas l'arrêt *Powley*. La Cour suprême a confirmé que les Métis forment un peuple à part entière ayant des droits spécifiques, et que leurs droits constitutionnels sont protégés par l'article 35. Je connais bien l'article 35 parce que je suis un de ceux qui l'ont signé. Je ne me rappelle pas si, à l'époque, l'article devait inclure les Métis. La Cour suprême reconnaît-elle maintenant que l'article 35 s'applique aux Métis, en ce qui concerne les droits issus de traités?

**Mme Poitras :** Les Métis sont visés depuis 1982 par l'article 35 de la Constitution canadienne. Il a fallu tout ce temps pour que ce soit finalement reconnu. C'est grâce à la Cour suprême du



Canada that the Metis finally got the recognition that, within the Constitution, we are one of the Aboriginal peoples with equal rights.

**Senator Buchanan:** I was there from 1978 to 1982, and I was there when we finalized all this in 1981. I suppose because we have no Metis in the area of the Atlantic where I am from, it never registered with any of us that Metis were included in the section 35 Constitution rights. You learn something new every day.

**The Chairman:** I might remind the former premier of Nova Scotia that in section 35 of the Constitution, there is a clause that says that the Aboriginal people of Canada include the Indian, Inuit and Metis people.

**Senator Léger:** I am from the East too. Your Metis Nation is from Ontario west, but you are a national organization. Do you have any concerns or frustrations about other people defining themselves as Metis? Are you worried about others who had lands before Canada was created? When the 1982 Charter refers to the Metis, does it mean only the Metis from the western provinces? When the courts use this term, do they mean only those Metis west of Ontario?

**Ms. Poitras:** I cannot answer your question as to what was meant when the term "Metis" was included in the 1982 Charter. Perhaps Senator Buchanan knows better than I do.

I do know that there certainly are people in other parts of Canada who identify themselves as Metis. We actually had the opportunity to go to New Brunswick where Minister Scott introduced us to some people who made it clear to us that they are mixed-blood people, but they do not consider themselves as Metis. We are aware of other people who identify as Metis whose background differs from the history we have known as western people. The Supreme Court decision has certainly left openings for other people to prove their ancestry, just as we had to. The Metis National Council had to prove our historical background in the court case.

**Senator Léger:** I imagine there must be many Metis in Quebec. Even in New Brunswick, I have heard people identify themselves as Metis. I wonder if the Metis in the west are worried or interested about this. You told us that Minister Scott introduced you to some Metis in New Brunswick, which is interesting. I am glad. I have the feeling that they feel left out. You have the word "national" in your identity. I understand that that comes from before there was Canada, but they were here before Canada too. That part really puzzles me, but I understand a little better today.

On page 3 of your presentation, you listed all of your successes: \$32 million loaned to entrepreneurs, 800 businesses, and so on. Yet I felt that the overall tone of your comments was really more on the negative side, with not much emphasis on the positive things you are doing. Is there a reason for that?

Canada que les Métis ont enfin pu faire reconnaître qu'ils forment, aux termes de la Constitution, un peuple autochtone ayant les mêmes droits que les autres.

**Le sénateur Buchanan :** J'étais là de 1978 à 1982, et notamment quand nous avons mis le point final à tout cela en 1981. Je suppose que, comme nous n'avons pas de Métis dans la région de l'Atlantique, d'où je viens, personne parmi nous ne s'est rendu compte que les Métis jouissaient des droits protégés par l'article 35 de la Constitution. On en apprend tous les jours.

**Le président :** J'aimerais rappeler à l'ancien premier ministre de la Nouvelle-Écosse que l'article 35 de la Constitution contient une disposition selon laquelle les peuples autochtones du Canada incluent les Indiens, les Inuits et les Métis.

**Le sénateur Léger :** Je viens de l'Est moi aussi. Votre nation métisse est établie en Ontario et dans les provinces plus à l'ouest, mais vous êtes une organisation nationale. Est-ce que vous trouvez frustrant ou préoccupant que d'autres personnes se définissent aussi comme des Métis? Vous intéressez-vous au sort des autres nations qui avaient des terres avant que le Canada soit créé? Quand on parle des Métis dans la Charte de 1982, est-ce que cela inclut seulement les Métis des provinces de l'Ouest? Et quand les tribunaux emploient ce terme, est-ce que cela désigne seulement les Métis qui vivent à l'ouest de l'Ontario?

**Mme Poitras :** Je ne peux pas vous dire à quoi correspondait exactement le terme « Métis » quand il a été inclus dans la Charte en 1982. Le sénateur Buchanan le sait peut-être mieux que moi.

Ce que je sais, c'est qu'il y a bien sûr des gens qui s'identifient comme Métis dans d'autres régions du Canada. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion de nous rendre au Nouveau-Brunswick, où le ministre Scott nous a présenté des gens qui nous ont dit clairement qu'ils étaient de sang mêlé, mais qu'ils ne se considéraient pas comme des Métis. Nous savons qu'il y a aussi des gens qui se considèrent comme des Métis et dont l'histoire ne correspond pas à celle que nous avons vécue dans l'Ouest. La décision de la Cour suprême a certainement ouvert une porte aux gens qui veulent prouver leur ascendance, comme nous avons dû le faire. Le Ralliement national des Métis a dû faire la preuve de ses antécédents historiques devant le tribunal.

**Le sénateur Léger :** J'imagine qu'il doit y avoir beaucoup de Métis au Québec. Même au Nouveau-Brunswick, j'ai entendu des gens s'identifier comme Métis. J'aimerais savoir si cela inquiète les Métis de l'Ouest ou si cela les intéresse. Vous nous avez dit que le ministre Scott vous avait présenté des Métis au Nouveau-Brunswick; c'est intéressant. Je suis contente. J'ai l'impression que ces gens-là se sentent rejetés. Il y a le mot « national » dans votre nom. Je comprends que cela date d'avant le Canada, mais ils étaient là aussi avant le Canada. Je suis vraiment perplexe, mais je comprends un peu mieux maintenant.

À la page 3 de votre mémoire, vous énumérez toutes vos réussites : 32 millions de dollars de prêts à des entrepreneurs, 800 entreprises, et ainsi de suite. Pourtant, j'ai trouvé le ton général de vos commentaires plutôt négatif; j'ai eu l'impression que vous n'insistiez pas beaucoup sur les choses positives que vous faites. Est-ce qu'il y a une raison à cela?

**Ms. Poitras:** We wanted to point out that the only opportunity we have had as Metis is through Human Resources and Skills Development Canada and our Aboriginal Human Resources Development Agreement. That is the only agreement to have been devolved to the Metis Nation. We have been allowed to design and develop programs to train our people to be able to fulfill those needs in our communities. It has truly been a success. We hope Canada will see that success and look at the economic area and see that we can do the same thing there. We have the structures in place. We can do that.

I mentioned one other opportunity with the Metis Nation of Alberta. We have moved into the economic area by creating an economic development strategy. One of the areas we targeted was the oil and gas industry, because of what is happening in Alberta. We have had this opportunity because of an industry and a bank that believed in us. We have a drilling rig that is 100 per cent owned by the Metis Nation of Alberta. In order to get it, we organized a training program attached to it. At this point, we have trained over 50 people to manage that rig and to work on other rigs in the area as well. We are looking at expanding that initiative now. We have finished three years of our four-year contract with EnCana Corporation, one of the largest corporations in Canada. We are now looking to expand and move into the next phase.

At the time that the Metis Nation was moving forward with this initiative, the Government of Canada was providing grants of \$1.5 million to First Nations to get into the business and do the very same thing that we did. We were not able to access those funds. That is what we really have an issue with. We are hoping that our Supreme Court win will ensure that we will be recognized and included in the Aboriginal agenda.

We have been included in last little while, but at that time, even though there was an Aboriginal agenda to create opportunities for Aboriginal people to get into the oil and gas industry in Alberta, we did not have access to those funds. We were probably too stubborn and too far into deciding that we would not lose this opportunity. We had a banker who believed in us. We had had some great partnerships for employment for our people in the past with the industry. We got them to believe in us, and we managed to figure out a way to make it work for us without having the grant that was provided to other Aboriginal people.

That is one of the points we wish to make: the only real opportunity we have had is through Human Resources and Skills Development Canada to design and develop and train our people in the areas they need it. Other than that, we have not had opportunities. We do hope that as this Senate committee looks at the economic opportunities, we will have a chance to present our position on how we believe that Aboriginal business could do some of the same things.

**Mme Poitras :** Nous voulions faire ressortir le fait que les seuls outils dont nous disposons nous viennent de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et de la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. C'est le seul élément à avoir été transféré à la nation métisse. Nous avons été autorisés à concevoir et à mettre en œuvre des programmes pour former nos gens afin qu'ils soient capables de répondre aux besoins de nos communautés. Nous avons eu un franc succès. Nous espérons que le Canada constatera ce succès et qu'il verra que nous pouvons faire la même chose sur le plan économique. Nous avons les structures nécessaires. Nous pouvons réussir.

J'ai mentionné aussi une réussite de la Métis Nation of Alberta. Nous nous sommes lancés dans l'arène économique en élaborant une stratégie de développement économique. Nous avons notamment mis l'accent sur l'industrie du pétrole et du gaz, à cause de ce qui se passe en Alberta. Nous avons eu cette possibilité grâce à une entreprise et à une banque qui croyaient en nous. Nous avons des installations de forage qui appartiennent à 100 p. 100 à la Métis Nation of Alberta. Pour en arriver là, nous avons mis sur pied un programme de formation. Jusqu'ici, nous avons formé plus de 50 personnes pour qu'elles puissent gérer ces installations et travailler dans d'autres installations de la région. Nous avons terminé la troisième année d'un contrat de quatre ans avec la société En Canada, une des plus grandes entreprises au Canada. Nous nous apprêtons maintenant à prendre de l'expansion et à passer à la phase suivante.

Au moment même où la nation métisse se lançait dans cette affaire, le gouvernement du Canada versait des subventions de 1,5 million de dollars aux Premières nations pour qu'elles s'implantent dans ce secteur et qu'elles fassent exactement la même chose que nous. Nous n'avons pas eu droit à ces fonds. C'est ce qui nous dérange le plus. Nous espérons que notre victoire devant la Cour suprême fera en sorte que nous soyons reconnus et que nous puissions profiter des programmes réservés aux Autochtones.

Nous en profitons depuis quelque temps, mais à ce moment-là, même s'il y avait des mesures visant à aider les Autochtones à participer aux activités de l'industrie du pétrole et du gaz en Alberta, nous n'avions pas accès à ces fonds. Nous étions probablement trop entêtés, et trop avancés pour risquer de laisser passer cette occasion. Nous avons eu un banquier qui croyait en nous. Nous avions une excellente collaboration avec l'industrie, qui employait déjà nos gens. Nous avons amené tous ces gens-là à croire en nous et nous avons réussi à trouver un moyen de nous débrouiller sans les subventions accordées à d'autres Autochtones.

C'est un des éléments que nous voulons faire ressortir : Ressources humaines et Développement des compétences Canada est le seul à nous avoir donné la chance de concevoir et de développer des programmes, et de former nos gens dans les domaines où ils en avaient besoin. Autrement, nous n'avons rien eu. Nous espérons que, dans le cadre de votre examen des perspectives économiques, nous aurons l'occasion de présenter notre position sur la façon dont les entreprises autochtones pourraient faire la même chose à notre avis.

Within our human resources development agreements, we do not have the child care component. The child care initiative is clearly just for First Nations and Inuit. If we want to train anyone who has children needing child care, we have to build support for that into our training component. It does not come out of a child care initiative. That is one of the inequalities we see.

**Senator Léger:** I understand from you that First Nations, Metis, and Inuit have always been represented in the law. There are three parts, but they are not equal, you say.

**Ms. Poitras:** Yes. In the last little while the Government of Canada has recognized us, and we had opportunities at the policy retreat to put our position forward. We are hoping that the situation will change.

**Senator Peterson:** Have the Metis people been denied any rights over the years?

**Ms. Poitras:** Denied any rights?

**Senator Peterson:** Have they been denied any rights as citizens of Canada because they were Metis?

**Ms. Poitras:** We were denied equal rights as compared to other Aboriginal people.

**Senator Peterson:** Right now, would you say that your major issue is and will be land rights? Is that your next challenge?

**Ms. Poitras:** Within the framework agreement that we just signed with Canada, land and resources are an issue, but economic development and education are also issues. We have no access to education similar to other Aboriginal people.

I would not say land rights are the only thing. Within the framework agreement, there are other items identified that we would like to talk about with Canada. Those include health, education, economic development, land and resources — all of those areas.

**Senator Buchanan:** Thank you, Mr. Chairman, for bringing me up to date on something I should have known all along. It is interesting that section 35(2) does include Metis. I had forgotten that. However, maybe it is not a matter forgotten; maybe it was a matter that did not ring back in 1981 because we had no Metis. Or did we?

Like Senator Léger, I am still wondering about the criteria you have set up to determine who is a Metis and who is not. Certainly we have a history in the Atlantic provinces as well of intermarriage between Europeans and Aboriginals. Most of those people are recognized by Indian and Northern Affairs. I still do not grasp your criteria for the Metis Nation.

Dans nos ententes sur le développement des ressources humaines, il n'y a rien de prévu au sujet de la garde des enfants. Il est clair que les projets en matière de garde des enfants visent uniquement les Premières nations et les Inuits. Si nous voulons former des gens qui ont des enfants et qui doivent les faire garder, nous devons en trouver les moyens à l'intérieur de nos propres programmes de formation. Cela ne vient pas d'un projet en matière de garde des enfants. C'est une des injustices que nous constatons.

**Le sénateur Léger :** Si je comprends bien, les Premières nations, les Métis et les Inuits ont toujours été inclus dans la Loi. Il y a trois éléments, mais vous dites qu'ils ne sont pas égaux.

**Mme Poitras :** En effet. Le gouvernement du Canada reconnaît notre existence depuis quelque temps, et nous avons eu l'occasion de faire valoir notre point de vue au cours de la réunion de réflexion. Nous espérons que la situation va changer.

**Le sénateur Peterson :** Les Métis ont-ils été privés de certains droits dans le passé?

**Mme Poitras :** S'ils ont été privés de certains droits?

**Le sénateur Peterson :** Est-ce qu'ils ont été privés de certains droits, comme citoyens du Canada, parce qu'ils étaient Métis?

**Mme Poitras :** Nous n'avons pas les mêmes droits que les autres peuples autochtones.

**Le sénateur Peterson :** À l'heure actuelle, diriez-vous que votre principal problème, ce sont — et ce seront — les droits territoriaux ? Est-ce le prochain défi à relever?

**Mme Poitras :** L'accord-cadre que nous venons tout juste de signer avec le Canada soulève la question des terres et des ressources, mais aussi celles du développement économique et de l'éducation. Nous n'avons pas accès aux mêmes programmes d'éducation que les autres Autochtones.

Je ne dirais pas que les droits territoriaux sont le seul enjeu. Il y a dans l'accord-cadre d'autres éléments dont nous aimerions discuter avec le Canada, notamment la santé, l'éducation, le développement économique, les terres et les ressources. Il y a une foule de choses.

**Le sénateur Buchanan :** Merci, monsieur le président, de m'avoir appris une chose que j'aurais dû savoir il y a longtemps. Il est intéressant que le paragraphe 35(2) inclue les Métis. Je l'avais oublié. Ou peut-être que ce n'est pas un oubli; peut-être que cela ne me disait rien en 1981 parce que nous n'avions pas de Métis. Mais peut-être que nous en avons?

Comme le sénateur Léger, je me pose encore des questions sur les critères que vous appliquez pour déterminer qui est Métis et qui ne l'est pas. Nous avons eu nous aussi, dans les provinces de l'Atlantique, des mariages mixtes entre Européens et Autochtones. La plupart des gens issus de ces mariages sont reconnus par le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Je ne saisais toujours pas les critères que vous appliquez à la nation métisse.



**Ms. Poitras :** Our definition is within the documents that you have. Metis means a person who self-identifies as Metis, is distinct from other Aboriginal people, is of historic Metis Nation ancestry, which means from the historic homeland, and is accepted by the Metis Nation. That is the Metis National Council's definition.

**Senator Buchanan :** Does the Metis National Council have to accept as a member of the Metis Nation a person who self-identifies as Metis?

**Ms. Poitras :** No. If a person walks into our office and self-identifies as Metis, we go through a process. There is an application form and a list of other criteria. The person has to provide his or her genealogy that connects him or her to the Metis Nation homeland.

**Senator Buchanan :** Would that be quite a big job?

**Ms. Poitras :** In Alberta, we have a genealogist on staff who works with our members. There are 33,000 members of the Metis Nation of Alberta who have gone through the process of coming through our doors, self-identifying, and applying for membership. Then they go home and work with their family on a family tree or our genealogist works with them. They provide their birth certificate, and then they get a card. That is the process.

**Senator Buchanan :** To your knowledge, have you turned down many people who have self-identified as Metis but who have not proven it sufficiently?

**Ms. Poitras :** I would not be able to tell you how many people we have turned down.

We have worked with people who truly feel that they do fit within the nation but have not been able to do their genealogy or do not know how. There are people who have come in who have no Metis ancestry at all and could not provide anything.

**Senator Buchanan :** I think you mentioned that you have had difficulty negotiating with the federal government as the Metis Nation on matters that you mentioned in your brief here. Is that true?

**Ms. Poitras :** In order for us to be able to negotiate as the Metis Nation, the first thing that needed to happen was for the governments to recognize who we are as a nation, as one of the Aboriginal peoples.

**Senator Buchanan :** Would you agree if the government were to say that it was willing to recognize and negotiate with the Metis, provided that the government had a say in the criteria used to determine who is or is not a Metis?

**Ms. Poitras :** I would wonder why a government would do that.

**Senator Buchanan :** They have done it before.

**Mme Poitras :** Notre définition se trouve dans le document que vous avez en main. Les Métis sont les gens qui s'identifient comme tels, qui sont distincts des autres Autochtones, dont les ancêtres appartenaient historiquement à la nation métisse — c'est-à-dire qu'ils vivaient sur notre territoire historique — et qui sont acceptés par la nation métisse. C'est la définition adoptée par le Ralliement national des Métis.

**Le sénateur Buchanan :** Le Ralliement national des Métis doit-il accepter comme membre de la nation métisse toute personne qui s'identifie comme Métisse?

**Mme Poitras :** Non. Si une personne se présente à notre bureau et prétend qu'elle est Métisse, nous appliquons un processus bien établi. Il y a un formulaire de demande et une liste d'autres critères. La personne doit établir sa généalogie pour montrer qu'elle se rattache au territoire de la nation métisse.

**Le sénateur Buchanan :** Est-ce que c'est très compliqué?

**Mme Poitras :** En Alberta, notre personnel compte un généalogiste qui travaille avec nos membres. Il y a 33 000 membres de la Métis Nation of Alberta qui ont suivi le processus : ils se sont présentés chez nous, ils se sont identifiés comme Métis et ils ont demandé à devenir membres. Ils sont ensuite retournés chez eux et ils ont tâché d'établir leur arbre généalogique avec leur famille, ou alors ils ont travaillé avec notre généalogiste. Ils ont dû ensuite fournir leur certificat de naissance avant d'obtenir une carte. C'est la marche à suivre.

**Le sénateur Buchanan :** À votre connaissance, avez-vous déjà refusé des gens qui disaient être des Métis mais qui n'avaient pas réussi à le prouver?

**Mme Poitras :** Je ne pourrais pas vous dire combien de gens nous avons refusé.

Nous avons travaillé avec des gens qui croyaient sincèrement appartenir à notre nation, mais qui n'ont pas pu établir leur arbre généalogique, ou qui ne savaient pas comment faire. Il y a aussi des gens qui n'avaient absolument pas d'ancêtres métis et qui ne pouvaient nous fournir aucune preuve.

**Le sénateur Buchanan :** Il me semble vous avoir entendu dire que vous aviez eu du mal à négocier avec le gouvernement fédéral, en tant que nation métisse, au sujet de différentes questions mentionnées dans votre mémoire. C'est bien cela?

**Mme Poitras :** Pour que nous puissions négocier en tant que nation métisse, il fallait d'abord que les gouvernements reconnaissent que nous formons une nation, un des peuples autochtones.

**Le sénateur Buchanan :** Seriez-vous d'accord si le gouvernement se disait prêt à reconnaître les Métis et à négocier avec vous à condition d'avoir son mot à dire dans les critères appliqués pour déterminer qui est Métis et qui ne l'est pas?

**Mme Poitras :** Je me demanderais quelles sont les raisons du gouvernement.

**Le sénateur Buchanan :** Il l'a déjà fait.

**Ms. Poitras:** For me, it is all about the history that I have learned from the time I was big enough to walk. Who we were was about a proud nation that raised their flag in 1816. It was about more than mixed-blood people. It was about a nation that had a history, a culture, a dance. It was about taking the best of the European and the best of the Aboriginal, and that is who we are.

**Senator Buchanan:** Very interesting. By the way, I would like to tell you that I think the Metis National Council is very fortunate to have you; you are an articulate spokesperson for your nation.

**Ms. Poitras:** Thank you. If our president had been here, he would have been able to explain Metis better than I did. He was one of the lawyers for the *Powley* case.

**The Chairman:** If there are no other questions, I would like to thank you very much for your presentation. I am sure you have assisted our colleagues in understanding the Metis Nation, who they are as a people, and some of the problems they are experiencing.

The framework agreement that you have talked about will be very helpful in our discussions. I understand that you see it as a very significant document that will assist you in your dealings with the federal government in terms of being recognized and eventually being given the same status, rights, and programs that other Aboriginal people have.

We need a motion to accept and to have this document filed with our committee. Moved by Senator Buchanan, seconded by Senator Peterson to have the document entitled "Metis Nation Framework Agreement" filed with the clerk. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Motion is carried.

Before we close, I would like to thank Senator Léger. Is this your last meeting with our committee?

**Senator Léger:** Yes, it is.

**The Chairman:** I would like to thank you very much on behalf of our committee. You have been a very faithful committee member. I thank you for your contribution, your insight, and your fight for Aboriginal people. You have pressed and fought for the plight of Aboriginal people at every meeting we have had. We will remember you. We are occasionally televised, so you will be able to see some of our work in the years ahead at your home in New Brunswick.

**Senator Léger:** I have learned so much. Thank you.

**The Chairman:** If there is nothing further, I shall adjourn the meeting for the day.

The committee adjourned.

**Mme Poitras :** Pour moi, tout se rattache à l'histoire que j'ai apprise dès que j'ai été assez grande pour marcher. Ce que nous sommes, c'est une nation fière qui a hissé son drapeau pour la première fois en 1816. Ce n'est pas simplement une question de sang mêlé. Nous formons une nation, avec une histoire, une culture, une danse. Nous avons pris le meilleur des Européens et le meilleur des Autochtones, et voilà ce que nous sommes.

**Le sénateur Buchanan :** Très intéressant. En passant, je dois vous dire qu'à mon avis, le Ralliement national des Métis est très chanceux de vous avoir; vous êtes une porte-parole très convaincante pour votre nation.

**Mme Poitras :** Merci. Si notre président était ici, il pourrait vous expliquer le terme « Métis » mieux que moi. C'était un des avocats dans l'affaire *Powley*.

**Le président :** S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie infiniment de votre présentation. Je suis sûr que vous avez aidé nos collègues à comprendre la nation métisse, et à savoir qui elle regroupe et quels sont ses problèmes.

L'accord-cadre dont vous avez parlé nous sera très utile dans nos discussions. Si je comprends bien, c'est pour vous un document très important qui vous aidera, dans vos rapports avec le gouvernement, à vous faire reconnaître et à obtenir un jour le même statut, les mêmes droits et les mêmes programmes que les autres Autochtones.

Nous avons besoin d'une motion pour que le comité accepte ce document et pour qu'il soit consigné au compte rendu. Le sénateur Buchanan, appuyé par le sénateur Peterson, propose que le document intitulé « Accord-cadre avec la nation métisse » soit déposé auprès de la greffière. Tous ceux qui sont pour?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** La motion est adoptée.

Avant de clore la séance, je voudrais remercier le sénateur Léger. C'est votre dernière séance avec notre comité?

**Le sénateur Léger :** Oui, en effet.

**Le président :** Merci beaucoup au nom de tous mes collègues. Vous avez été un membre très fidèle de notre comité. Je vous remercie de votre contribution, de votre sagesse et de votre intérêt pour les peuples autochtones. Vous avez dénoncé énergiquement la situation déplorable des Autochtones à toutes nos séances. Nous ne vous oublierons pas. Comme nos travaux sont télévisés à l'occasion, vous pourrez y assister de chez vous au Nouveau-Brunswick au cours des prochaines années.

**Le sénateur Léger :** J'ai appris énormément. Merci.

**Le président :** S'il n'y a rien d'autre, je vais lever la séance pour aujourd'hui.

La séance est levée.











